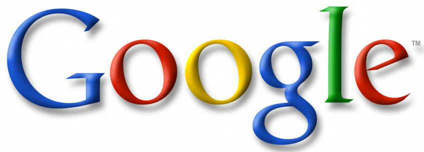


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

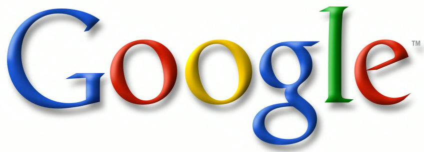
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

FOR TX
D



I.



HARVARD LAW LIBRARY

Received JAN 20 1910



France

LE DROIT SOCIAL

LE DROIT INDIVIDUEL

ET

LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

LE DROIT SOCIAL
LE DROIT INDIVIDUEL

ET

LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

CONFÉRENCES

FAITES A L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES SOCIALES

PAR

LÉON DUGUIT

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université
de Bordeaux.

PARIS

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

LIBRAIRIES FÉLIX ALCAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1908

Tous droits de traduction et de reproduction réservés.

JAN 20 1910

LE DROIT SOCIAL, LE DROIT INDIVIDUEL
ET LA TRANSFORMATION DE L'ÉTAT

PREMIÈRE CONFÉRENCE

I. La règle de droit ou droit objectif. — II. Caractère métaphysique de la notion de droit subjectif. — III. Inexistence de la puissance publique conçue comme droit subjectif. — IV. Danger social de ce concept.

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce n'est pas sans quelque appréhension que j'aborde le sujet, qui doit faire l'objet de ces trois conférences. Non point que je redoute d'exposer ici des idées, dont quelques-unes pourront paraître à d'aucuns téméraires ou paradoxales. Je sais que dans cette maison [1], si largement ouverte à toutes les opinions, d'où qu'elles viennent et où qu'elles aillent, le droit de tout dire n'a de limite que la bonne foi du conférencier.

1. L'École des hautes études sociales.

Mais très franchement, je crains de me brouiller tout à fait, et avec les socialistes et avec les juristes orthodoxes. Avec ceux-là, je crois bien que c'est déjà fait. J'ai l'honneur d'enseigner le droit depuis 25 années. Or les professeurs de droit sont tous suspects aux socialistes. L'un de ceux-ci, et des plus qualifiés, M. A. Mater, dans un article de la *Revue socialiste*, déclare que « c'est avec raison que l'on regarde le droit comme un instrument de la classe bourgeoise, l'étude du droit comme une discipline conservatrice et les juristes comme des réactionnaires professionnels,... que les professeurs de droit, rémunérés par l'État, sont obligés de ménager la clientèle riche, qui seule assiste à leurs cours et achète leurs livres. » Ce n'est pas tout. M. A. Mater, ayant cherché à notre adresse une plus cruelle injure encore, n'a trouvé rien de mieux que de nous mettre... dans le même sac que les prêtres et les guerriers. Il espère en effet « que dans le nouveau régime économique, les juristes ne subsisteront pas plus que les pontifes et les guerriers[1]. »

Je n'ai pas besoin de vous dire que ces atta-

1. A. Mater, *Le socialisme juridique, Revue socialiste*, t. XL (juillet-décembre 1904), p. 9 et 40.

ques me laissent totalement indifférent. Mais assurément ces conférences ne feront qu'exciter la haine vigoureuse de M. A. Mater contre les juristes. Je me propose en effet de soutenir que la doctrine de la lutte des classes est une doctrine abominable, et que si la classe bourgeoise n'a point le droit de posséder à titre exclusif les instruments de production, la classe ouvrière, la collectivité ne l'ont point davantage, que ni les classes, ni la société, ni les individus eux-mêmes n'ont comme tels aucun droit.

Je dis : ni les individus. Et voilà pourquoi, brouillé avec les socialistes, je crains maintenant de me brouiller avec les juristes orthodoxes. Ils ne sont point sans doute les réactionnaires professionnels que dit M. A. Mater. Mais il n'est pas douteux, que la plupart d'entre eux, nourris de romanisme, enclins à voir dans le Digeste, dans Pothier et dans le Code Napoléon le dernier mot de la sagesse humaine, veulent donner comme première assise à toute société civilisée le droit de l'individu, *le droit subjectif,* le pouvoir pour l'individu d'imposer sa personnalité comme telle et à la société et aux autres individus. Ce droit de l'individu leur apparaît même cristallisé en

une forme rigide, qu'avaient modelée les juristes romains et qu'adopta le Code Napoléon, la propriété individuelle, qui forme comme la synthèse de tous les droits individuels.

Or, je me propose de soutenir que si la société n'a pas de droits, que si les diverses classes sociales n'en ont pas, l'individu n'en a pas davantage. J'estime que la notion de *droit subjectif*, c'est-à-dire la notion d'un pouvoir appartenant à une personne d'imposer à une autre sa propre personnalité, est une notion d'ordre métaphysique, qui ne doit pas avoir sa place dans l'organisation positive des sociétés modernes. Ce concept de droit subjectif, que d'aucuns nous présentent comme une vérité absolue, n'a été qu'un moment dans l'histoire éternellement changeante des institutions et des idées, un moment important, je le veux bien, mais rien de plus. Mettons que venue à son heure elle a joué dans le monde un rôle important et rendu d'immenses services. Mais aujourd'hui son règne est fini. J'estime que ceux qui veulent encore fonder un système politique et civil sur cette conception caduque préparent une législation sans valeur pratique et édifient en dehors des faits une technique juridique qui n'est qu'une sco-

lastique creuse. En un mot je pense qu'est en train de s'élaborer une société nouvelle, de laquelle seront exclues à la fois la notion d'un droit appartenant à la collectivité de commander à l'individu et la notion d'un droit appartenant à l'individu d'imposer sa personnalité à la collectivité et aux autres individus. Et, si pour les besoins de l'exposition nous personnifions la collectivité dans l'État, je nie à la fois le droit subjectif de l'État et le droit subjectif de l'individu.

Aussi bien, le titre qui à défaut d'autre a été donné à ces conférences, n'est-il point exact. En parlant de *droit social* et de *droit individuel,* je n'ai point l'intention de proposer après mille autres un nouveau système pour concilier les droits de la collectivité et les droits de l'individu, mais seulement de montrer que ni la collectivité ni l'individu n'ont de droits, qu'il n'y a ni droit social, ni droit individuel.

I

Ne croyez pas cependant que dans ma pensée rien ne vienne dans le monde social limiter la force matérielle, que je ne voie dans nos sociétés modernes que des conflits d'appétits, des chocs de forces brutales, que j'estime que l'individu ou le groupe le mieux armé et le plus fort crée le droit par son triomphe même. Je ne suis point un Nietzsche au petit pied. J'ai au contraire la conviction profonde que les hommes, par cela même qu'ils font partie d'un groupe social et même de l'humanité tout entière, sont soumis à une règle de conduite qui s'impose à eux. Je pense que les individus n'ont pas de droits, que la collectivité n'en a pas davantage, mais que tous les individus sont obligés, parce qu'ils sont des êtres sociaux, d'obéir à la règle sociale, que tout acte individuel violant cette règle provoque nécessairement une réaction sociale, qui suivant les temps et les pays revêt des formes diverses, et que tout acte indivi-

duel conforme à cette règle reçoit une sanction sociale, qui elle aussi varie suivant les temps et les pays.

Cette règle sociale, quelque nom et quelque fondement qu'on lui donne, existe certainement, ne peut pas ne pas exister, car sans elle la société n'existerait point. Toute société est une discipline ; et comme l'homme ne peut vivre sans société, il ne peut vivre que soumis à une discipline. Mon intention n'est point ici de démontrer plus longuement la réalité de cette règle, ni d'en déterminer le fondement. J'ai tenté de le faire ailleurs[1]. Aussi bien cette salle est-elle encore remplie des accents éloquents avec lesquels M. Léon Bourgeois, M. Darlu, M. Rauh, M. Gide, affirmaient naguère encore le principe de solidarité et en développaient les principales applications[2]. Je crois bien en effet que la règle sociale dont je parle a pour fondement le fait de la solidarité sociale, que je n'entends pas tout à fait cependant comme les éloquents orateurs dont

1. Cf. mon volume intitulé *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, particulièrement les chapitres I et II.

2. *Essai d'une philosophie de la solidarité*, conférences et discussions, 1901-1902 ; *Les applications sociales de la solidarité*, conférences, 1902-1903. (Paris, Félix Alcan.)

je viens de citer les noms. Je ne vois pas notamment comment peut intervenir ici l'idée d'un quasi-contrat, qu'on a souvent invoquée. Je ne vois pas ce que cette expression, que l'on détourne du sens précis qu'elle a dans la technique du droit romain et du Code civil, ajoute de précision à la notion de solidarité sociale. Dans la solidarité je ne vois que le fait d'interdépendance unissant entre eux par la communauté des besoins et la division du travail les membres de l'humanité et particulièrement les membres d'un même groupe social. J'ajoute qu'on a fait depuis quelques années un abus si étrange de ce beau mot de solidarité que j'hésite maintenant à l'employer. Il n'y a pas de politicien de village qui ne parle de la solidarité sociale, sans comprendre au reste la portée de ces mots. Aussi préféré-je dire l'interdépendance sociale.

Les hommes sont donc soumis à une règle sociale fondée sur l'interdépendance qui les unit. Cette règle il faut nécessairement qu'elle existe. Si l'on en contestait le fondement, je n'hésiterai pas à la *postuler* comme disent les philosophes. De même qu'Euclide a fondé tout son système de géométrie sur le postulat des parallèles, de même l'homme moderne

peut-il fonder tout le système politique et social sur le postulat d'une règle de conduite s'imposant à tous.

J'ajoute seulement sur ce point deux observations. D'abord cette règle de conduite n'est point une règle de morale, mais bien une règle de droit. Elle ne s'applique qu'aux manifestations extérieures de la volonté humaine ; elle ne s'impose point à l'homme intérieur ; elle est la règle de ses actes extérieurs, et non pas celle de ses pensées et de ses désirs, ce que doit être au contraire toute règle de morale. De plus elle n'impose à l'homme que les actes ayant une valeur sociale et parce qu'ils ont cette valeur. Notre règle n'est point fondée sur l'idée que l'on se forme d'une certaine qualité en soi de l'acte commandé ou défendu, mais sur l'effet social qu'est susceptible de produire tel ou tel acte individuel. Notre règle est comme la loi organique de la vie sociale, sans donner d'ailleurs à ces expressions plus de portée que celle d'une simple métaphore.

On voit par là en même temps, et c'est ma seconde observation, quelle différence profonde sépare ma conception d'une règle sociale, que j'appelle la règle de droit, de l'an-

cienne conception du droit naturel[1]. Celle-ci est la conception d'un droit idéal, absolu, vrai d'une vérité géométrique, dont les hommes doivent travailler à se rapprocher constamment davantage. Notre règle de droit au contraire n'a rien d'absolu. Elle n'est point un idéal, mais un fait. Elle est essentiellement changeante comme les sociétés humaines ; elle dérive de leur structure infiniment variable ; c'est dire qu'elle varie avec les formes de vie si diverses que nous présentent les sociétés humaines.

Enfin la doctrine traditionnelle du droit naturel repose sur la reconnaissance à tout individu humain de certains droits qui lui appartiendraient naturellement, à cause de sa qualité d'homme, à cause, suivant l'expression du regretté Henry Michel[2], de l'éminente dignité de la personne humaine. Ces droits je les repousse énergiquement parce que ce sont des concepts métaphysiques *a priori*, qui ne peuvent point servir de fondement à un système politique positif.

Bien plus, cette règle sociale ne peut fonder

1. Cf. Gény, compte rendu de mon livre, L'État, le droit objectif, dans *Revue critique de la législation,* 1901, p. 508.

2. *L'idée de l'État,* 1896, p. 646.

ni au profit de l'individu, ni au profit de la société de véritables droits. Elle implique seulement le pouvoir pour les individus, qui détiennent la force, d'organiser une réaction sociale contre ceux qui violent cette règle. Elle implique aussi pour tous le pouvoir d'accomplir librement les obligations qu'elle impose. En un mot elle ne donne à aucune personne, ni à la collectivité, ni à l'individu, des droits subjectifs, c'est-à-dire le pouvoir d'imposer comme telle sa personnalité, personnalité collective ou individuelle. Elle fait seulement à tout individu, dans le milieu social, une certaine situation étroitement dépendante de celle des autres, et qui l'astreint à une certaine attitude active ou passive. Elle implique pour tous un certain état dérivant d'elle et que nous pourrions qualifier de *situation objective* pour l'opposer au *droit subjectif* que je nie. Ainsi personne n'a dans le monde social d'autre pouvoir que celui d'exécuter la besogne que lui impose la règle sociale, ou, si l'on veut, que lui impose la situation qu'il a dans le système d'interdépendance unissant les membres d'un même groupe social.

Si vous voulez bien accepter ces expressions de *droit subjectif* et de *droit objectif*, je

dirai en deux mots qu'aujourd'hui, à mon sens, est en train de se constituer une société d'où la conception métaphysique de *droit subjectif* est exclue pour faire place à la notion de *droit objectif*, impliquant pour chacun l'obligation sociale de remplir une certaine mission et le pouvoir de faire les actes qu'exige l'accomplissement de cette mission.

Cette doctrine, je l'ai développée il y a déjà sept années, à une époque[1], où, je dois l'avouer, je n'avais pas encore lu le *Système de politique positive* d'Auguste Comte. J'y ai été confirmé par la lecture du passage suivant, que je voudrais bien qu'on affichât... à la Chambre des députés : « Le mot *droit*, écrit Auguste Comte, doit être autant écarté du vrai langage politique que le mot *cause* du vrai langage philosophique. De ces deux notions théologico-métaphysiques, l'une (celle de droit) est désormais immorale et anarchique, comme l'autre (celle de cause) est irrationnelle et sophistique... Il ne peut exister de droit véritable qu'autant que les pouvoirs réguliers émanèrent de volontés surnaturelles. Pour lutter contre ces autorités théocratiques, la

1. Voir le livre déjà cité : *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901.

métaphysique des cinq derniers siècles introduisit de prétendus droits humains qui ne comportaient qu'un office négatif. Quand on a tenté de leur donner une destination vraiment organique, ils ont bientôt manifesté leur nature anti-sociale en tendant toujours à consacrer l'individualité. Dans l'état positif qui n'admet pas de titre céleste, l'idée de droit disparaît irrévocablement. Chacun a des devoirs et envers tous, mais personne n'a aucun droit proprement dit... En d'autres termes nul ne possède plus d'autres droits que celui de toujours faire son devoir »[1].

Ainsi sur le fondement de l'élimination des droits subjectifs se constitue un nouveau régime politique et social. C'est ce que je voudrais essayer de montrer dans la suite de ces conférences.

1. Auguste Comte, *Système de politique positive*, édit. 1890, t. I, p. 361.

II

J'ai déjà défini le *droit subjectif* le pouvoir reconnu d'une personne de s'imposer comme telle à d'autres personnes, quelle que soit d'ailleurs la personne considérée, individuelle ou collective. De la personne titulaire du droit on dit qu'elle est le *sujet* de ce droit; de la personne à laquelle on oppose le droit, on dit quelquefois qu'elle est le *sujet* passif de ce droit. La définition que j'ai donnée du droit subjectif se présente avec des variantes où l'on aperçoit aisément l'influence de la doctrine hégélienne. Ainsi l'on dit parfois que le droit subjectif est le pouvoir d'une volonté collective ou individuelle de s'imposer comme telle à une autre volonté[1]. Définition qui revient à la première, parce que l'on considère alors la manifestation par excellence de la personnalité, l'acte de volonté. A ces définitions on a opposé la doctrine de Ihering, dont la formule est bien connue : « Les droits sont des inté-

1. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2e édit., 1905, p. 4.

rêts juridiquement protégés »[1]. Ihering veut dire : des intérêts protégés par l'intervention réglée de la force collective. Sur cette définition un professeur très distingué, M. Michoud, a essayé d'édifier toute une théorie pour démontrer que l'existence d'un droit subjectif n'implique pas l'existence d'une volonté titulaire de ce droit, et que par conséquent peuvent avoir la personnalité juridique des éléments dénués de volonté [2]. Mais notre savant collègue n'a pas vu que la définition de Ihering, si elle n'est point inexacte, est incomplète. Le droit subjectif peut avoir en effet pour support un intérêt ; mais cet intérêt ne peut constituer un droit que lorsqu'il est voulu et un droit au profit seulement de la personne qui le veut[3]. La définition de Ihe-

1. Ihering, *Esprit du droit romain*, édit. française, 1878, t. IV, p. 326.

2. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 1906.

3. Malgré qu'il en ait, M. Michoud arrive lui-même à cette conséquence. A la page 105 de son beau livre, *La théorie de la personnalité morale*, il définit le droit subjectif, « l'intérêt d'un homme ou d'un groupe d'hommes, juridiquement protégé au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter et de le défendre ». A la page 113, il écrit que les intérêts collectifs et permanents de groupements humains peuvent être élevés à la dignité de droits subjectifs, et le groupement traité comme une personne morale, à la condition qu'il y ait une or

ring en fin de compte revient à la nôtre, et l'essence du droit subjectif est bien un pouvoir de volonté, un *Wollendürfen*, un *Wollenkönnen*, comme disent les Allemands, sans que d'ailleurs je veuille rechercher la distinction extrêmement subtile qu'ils font entre ces deux expressions[1].

Par là on voit que la reconnaissance des droits subjectifs implique l'existence de certaines volontés, qui sont comme telles supérieures à d'autres volontés, de certaines

ganisation capable de dégager une volonté collective qui puisse représenter et défendre cet intérêt. Enfin aux pages 131 et 132: « En face de cette théorie (la théorie du mandat), les Allemands en ont imaginé une autre, beaucoup plus subtile et élégante, *plus vraie aussi croyons-nous* : la théorie de l'*organe*... Quand il y a organe, c'est la personne juridique *qui agit elle-même* ; son organe n'est pas quelque chose qui soit distinct d'elle ; il est une partie d'elle-même..., car *l'organisation* dont il est le produit appartient à l'*essence de la personne morale*. » Ainsi notre savant collègue ne reconnaît de droits subjectifs aux collectivités qu'à la condition qu'un organe dégage une volonté collective qui puisse représenter et défendre cet intérêt. Quand cet organe existe, comme il est une partie de la personne collective elle-même, comme il appartient à l'essence de la personne morale, c'est la personne juridique *qui agit elle-même*. M. Michoud veut dire évidemment que c'est la personne juridique *elle-même* qui fait valoir son intérêt, qui *veut* son intérêt. Ainsi pour lui le droit subjectif est bien *un intérêt voulu par la personne même bénéficiaire de cet intérêt*. Et nous ne disons pas autre chose.

1. Cf. Jellinek, *System*, 2e édit., 1905, p. 47.

volontés qui sont d'une essence particulière. Quand on dit par exemple que la puissance publique, que la propriété sont des droits subjectifs, ou cela n'a pas de sens, ou cela veut dire que la volonté de la personne titulaire du droit de puissance publique, du droit de propriété est, de sa nature, supérieure à la volonté des personnes auxquelles s'impose le droit de puissance publique ou le droit de propriété. Dès lors apparaît bien tout ce qu'a de métaphysique et de scolastique cette notion de droit subjectif. Tous les concepts sans valeur d'essence, de substance réapparaissent. Et Auguste Comte avait cent fois raison de dire que la notion de droit (subjectif) n'était possible qu'avec l'acceptation d'une puissance supra-terrestre conférant ces droits, mais qu'elle ne pouvait être conservée dans le stade positif de l'évolution générale des sociétés humaines.

Si cette notion de droit subjectif s'est maintenue jusqu'à nos jours, c'est assurément par l'armature puissante dont les juristes romains l'ont revêtue. Du pouvoir de fait d'imposer aux individus une plus grande force, ils ont fait deux droits subjectifs, l'*imperium* ou la puissance publique, quand ce pouvoir appar-

tient à la collectivité ou à ses représentants, le *dominium* ou la propriété, quand ce pouvoir appartient à des individus. Et les parties de la doctrine étaient si fortement liées ensemble qu'on y a longtemps vu et que beaucoup y voient encore des vérités absolues, quand ce n'étaient que les solutions contingentes de problèmes sociaux bien différents de ceux qui se posent aujourd'hui.

L'*imperium*, c'est le droit subjectif de commander, droit absolu, indivisible, existant par lui-même. C'est la puissance publique s'imposant sans d'autre raison que celle-ci : elle est la puissance publique. Elle a eu pour titulaire la cité, le peuple romain, l'empereur ; peu importe. Investi de l'*imperium* le représentant de la collectivité impose sa volonté, et cela constitue son droit. Cette volonté se manifeste sous des formes diverses : elle légifère, elle administre, elle juge. Ce sont là des modalités qui n'affectent point le caractère essentiel de cette volonté : elle peut s'imposer aux individus parce qu'elle est supérieure à leur propre volonté.

Quant aux droits de l'individu, ils se synthétisent dans le *dominium,* dont la construction est encore peut-être plus fortement cimen-

tée que celle de l'*imperium*. C'est le pouvoir absolu appartenant à certains individus de disposer d'une certaine quantité de richesse et d'imposer à quiconque le respect de ce pouvoir. C'est un droit absolu dans ses effets : il comprend les droits d'user, de jouir et de disposer. C'est un droit absolu dans son exercice : il s'impose au respect de tous. C'est un droit absolu dans sa durée : il ne peut recevoir ni terme, ni condition résolutoire ; et il implique le pouvoir de disposer après décès. D'autre part nul ne peut être grevé d'une charge au profit d'un autre individu et nul ne peut exiger de quiconque l'accomplissement d'une charge que lorsqu'un contrat ou un quasi-contrat est intervenu, rentrant dans un des cadres légalement reconnus. A cela une seule exception est faite : la volonté peut être obligée en dehors d'un contrat quand une certaine faute a été commise.

Et ainsi tout le système avait été puissamment construit sur la notion métaphysique *a priori* de droit subjectif. Il a traversé les siècles. L'*imperium* et le *dominium* ont été cependant considérablement amoindris pendant la période féodale, et l'on a pu voir, à un moment très court de notre histoire, au XIIIe siècle, une

vaste société très cosmopolite, hiérarchisée et intégrée, d'où ces notions romaines de puissance publique et de propriété absolue, d'*imperium* et de *dominium*, étaient à peu près exclues. Mais lentement la monarchie française et ses légistes les ont réédifiées. A la fin du XVIII[e] siècle l'édifice était entièrement rebâti ; la Révolution et Napoléon n'avaient qu'à y entrer. L'*imperium* et le *dominium* recevaient de la législation révolutionnaire, des lois administratives du Consulat et de l'Empire, et surtout du Code civil, une structure, sur le modèle romain, encore plus solide et plus résistante que celle qui l'avait précédée.

Mais je crois bien que c'était pour la dernière fois. J'estime, et c'est ce que je voudrais montrer dans la suite de ces conférences, qu'aujourd'hui la société française va se débarrasser définitivement de ces concepts métaphysiques de *dominium* et d'*imperium*, élaborer un régime politique duquel sera complètement éliminée la notion de puissance publique, et un régime économique et social duquel sera complètement éliminée aussi la notion de *dominium*, c'est-à-dire la notion de propriété, droit subjectif de l'individu. Je ne dis pas que

la propriété individuelle disparaisse; je dis seulement qu'elle cesse d'être un droit individuel pour devenir une fonction sociale. J'insisterai d'ailleurs exclusivement sur la transformation du régime politique.

III

Je sais bien ce qu'il y a de paradoxal pour un juriste, et surtout pour un professeur de droit public, à soutenir que la puissance publique n'existe pas, que c'est une notion qui ne répond point à la réalité, une notion qui fort heureusement est en train de disparaître, et disparaîtra sûrement dans un avenir très prochain. Et cependant, j'en suis profondément convaincu. La puissance publique n'est qu'une forme scolastique vide, un concept qui, à une certaine époque, a répondu à un besoin, a rendu des services, mais qui aujourd'hui est inutile et dangereuse.

Que l'affirmation de la puissance publique soit un pur *apriori*, il suffit pour s'en convaincre de lire les propositions des plus savants maîtres du droit public en Allemagne et en France. Je n'en citerai que deux, M. Jellinek pour l'Allemagne, M. Esmein pour la France. Le premier écrit : « La puissance publique est une puissance qui commande, qui ne dérive pas de plus loin, qui existe par sa propre force et

ainsi un droit propre[1]. » Et M. Esmein : « Ce qui constitue en droit une nation, c'est l'existence dans cette société d'hommes d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette autorité, qui naturellement ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle souveraineté [2]. » M. Esmein parle de souveraineté ; M. Jellinek de puissance publique (*Staatsgewalt*). Je ne recherche point s'il y a une différence entre les deux [3]. Les savants auteurs ont certainement en vue l'un et l'autre la puissance commandante de la collectivité personnifiée, et leur formule, on le voit, n'est que l'affirmation *a priori* de cette puissance publique conçue comme droit subjectif[4].

1. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2e édit., 1906, p. 446.

2. Esmein, *Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 1.

3. Cf. mon *Manuel*, p. 112-144, et la bibliographie qui y est donnée.

4. Sur la question de la souveraineté, cf. *Libres entretiens*, 17 novembre 1907, *État et gouvernement*. — M. Hauriou, nous le constatons avec un plaisir très vif, a fait, dans la 6e et dernière édition de son *Droit administratif*, 1907, un pas notable vers la négation complète de la souveraineté. Il écrit en effet à la p. IX de la préface : « Ainsi le moment est venu d'envisager l'État, non plus comme une souveraineté, non plus comme une loi, mais comme une institution ou un ensemble d'institutions ou, plus exactement encore, comme l'institution des institutions. Et, bien entendu, nous n'irons pas dire : « Il n'y a plus de souve-

Cependant cette puissance commandante, on a essayé de la justifier. On n'a trouvé que deux explications, le droit divin et la souveraineté nationale. Du droit divin, il ne vaut même pas la peine de parler. Il est évident que l'explication est sans valeur. Mais la justification tirée de la volonté nationale ne vaut pas davantage. Auguste Comte a pu très justement écrire : « En un mot cette loi (la loi de la politique positive) exclut avec la même efficacité l'arbitraire théologique ou le droit divin des rois, et l'arbitraire métaphysique ou la souveraineté du peuple. » Ainsi il y a plus d'un demi-siècle Auguste Comte avait déjà de sa main puissante ébranlé le dogme de la souveraineté nationale[1]. Tous les dogmes, qu'ils

« raineté » ou bien « il n'y a plus de loi » ou encore « la souve-« raineté ou la loi ne sont plus des éléments essentiels de l'État ». Nous tenons toujours la souveraineté ou la loi pour des éléments essentiels de l'État, mais ils ne sont plus au premier rang et ne jouent plus le premier rôle dans la combinaison pratique des forces. » Ce n'est pas peu de chose que le théoricien par excellence de la puissance publique reconnaisse que la souveraineté et la loi ne sont plus au premier rang et ne jouent plus le premier rôle... Rap. Max. Leroy, *Les transformations de la puissance publique*, 1907.

1. *Système de politique positive*, édit. 1895, appendice, p. 103. Avant Comte Saint-Simon avait écrit : « L'expression *souveraineté par la volonté du peuple* ne signifie rien que par opposition *à souveraineté par la grâce de Dieu*... Ces deux dogmes an-

soient religieux ou politiques, meurent ainsi les uns après les autres et comme l'a montré M. Séailles[1], ils ne renaissent point.

Cependant on essaie encore de justifier le principe de la souveraineté nationale, et toutes les explications qu'on en donne se ramènent au sophisme de Rousseau. Sans doute on ne parle plus du contrat social ; l'expression est démodée. Mais on dit participation volontaire des individus à la collectivité ; et le contrat social de J.-J. Rousseau n'était point autre chose. « (Par le contrat) disait Jean-Jacques, il se forme un corps moral et collectif..., lequel reçoit de ce même acte son unité, *son moi commun*, sa vie, sa volonté. Cette personne publique qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres prenait autrefois le nom de Cité, et prend maintenant celui de République ou de

tagonistes n'ont qu'une existence réciproque. Ils sont les restes de la longue guerre métaphysique qui eut lieu dans toute l'Europe occidentale, depuis la Réforme, contre les principes politiques du régime féodal... La métaphysique du clergé a mis en jeu la métaphysique des légistes destinée à lutter contre elle. Mais cette lutte est aujourd'hui terminée. » (*Du système industriel, 1re lettre au roi, Œuvres*, édit. Dentu, 1869, t. V, p. 210 et 211).

1. Séailles, *Les affirmations de la conscience moderne*, 1906, l'article intitulé : *Pourquoi les dogmes ne renaissent pas ?* p. 1 et suiv.

corps politique, lequel est appelé par ses membres État, quand il est passif, Souverain quand il est actif[1]... »

Que l'on rapproche de ce passage bien connu de Rousseau la dernière justification qui ait été proposée de la souveraineté nationale, on verra qu'elle n'en diffère que par la forme : « La souveraineté nationale, écrit M. Esmein, est la seule interprétation juridique exacte et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose... (la puissance de l'opinion publique)... Placer la *souveraineté légale* là où réside nécessairement la souveraineté de fait ou d'opinion..., c'est traduire dans le droit aussi exactement que possible le fait inévitable. Reconnaître la souveraineté nationale..., c'est donner à l'opinion publique, force supérieure, une expression précise, une valeur juridique, une autorité légale[2]. »

Ces explications ressemblent à celles des anciens psychologues, qui, pour rendre raison des phénomènes d'ordre psychologique, plaçaient derrière eux une substance pensante qu'on appelait l'âme. Les théoriciens politiques, pour justifier un état de fait, la force

1. *Contrat social*, liv. I, chap. IV.
2. Esmein, *Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 211.

gouvernante, affirment l'existence derrière elle d'une substance souveraine, la personnalité de la nation. Ils parlent de l'âme nationale, substance souveraine, et de ses attributs, comme on parlait autrefois de l'âme individuelle substance pensante et de ses facultés. Ce ne sont là que formules scolastiques[1], qui s'évanouissent au simple examen de la réalité. Il n'est pas nécessaire d'insister longtemps pour le montrer.

On est d'accord pour reconnaître que la manifestation par excellence de la puissance publique est la loi. Or, comment la loi est-elle faite en réalité ? Si elle est votée directement par le peuple, il se forme nécessairement

1. M. Le Fur, par exemple, écrit dans son beau livre : *L'État fédéral*, p. 596 : « Cette distinction entre la *substance* de la souveraineté, seule une et indivisible, comme ne pouvant appartenir qu'à une personne morale, elle-même une et indivisible, l'État, et l'*exercice* de la souveraineté, parfaitement divisible, est essentielle... » (Rap., p. 601 et 650). L'expression *attributs de la souveraineté* se rencontre fréquemment dans les *Éléments de droit constitutionnel* de M. Esmein, par exemple 4e édit., 1906, p. 6, 19, 218, 222, 223, 224, etc... Or chacun sait la place importante qu'occupaient dans la philosophie scolastique ces notions de *substance* et d'*attributs*. Saint Thomas définit la substance : « ... Essentiam cui competit sic *esse*, id est, per se *esse* » (*Somme théologique*, partie I, question III, art. 5, édit. Lachat, t. I, p. 66). Cette philosophie n'est plus aujourd'hui enseignée que dans les séminaires.

une majorité et une minorité, et c'est la majorité qui vote la loi. La loi n'est donc pas dans la réalité l'émanation de la volonté générale ; elle est faite seulement par la majorité des individus composant l'assemblée du peuple. Rousseau et après lui des hommes politiques et des théoriciens ont dit : « Quand l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve pas autre chose, sinon que je m'étais trompé et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas [1]. » L'affirmation est hardie. Qui ne voit qu'elle est un pur sophisme? Le fait reste toujours là : la loi votée par l'assemblée du peuple est une loi votée par une majorité ; c'est la volonté d'un certain nombre d'individus qui prétend s'imposer comme telle à d'autres individus. Mais, dites-vous, cette assemblée est une personne dont la majorité exprime la volonté ; et c'est cette volonté collective qui s'impose. Vous n'en savez rien. Cette volonté collective, vous l'affirmez, vous ne la démontrez pas ; et si la psychologie positive a définitivement rejeté le concept d'âme individuelle [2], je ne vois pas comment la politique peut maintenir le concept d'âme collective. Il y a une loi

1. *Contrat social*, liv. IV, chap. II.
2. Cf. notamment Binet, *L'âme et le corps*, 1906.

votée par une majorité, par 10 000 citoyens par exemple qui s'impose à 5 000 autres, je suppose ; il y a cela et rien de plus. Que la force du nombre soit un fait, un fait d'importance primordiale, c'est incontestable. Qu'il faille assurer à tous le pouvoir de participer à la confection de la loi, j'y donne les mains. Mais que la force du nombre crée le droit subjectif de puissance publique, je le nie absolument.

Avec le régime représentatif, c'est bien mieux. Même dans les pays de suffrage universel, les lois sont en général votées par un nombre de députés qui ne représente que la minorité, non seulement du pays, mais même du corps électoral. Cela a été démontré souvent, et je passe rapidement. Le corps électoral français comptant en chiffres ronds 11 millions d'électeurs, la Chambre élue en 1902 représentait 5 millions d'électeurs, c'est-à-dire à peu près 47 pour 100 du corps électoral, et les lois les plus importantes, par exemple la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, ont été votées par 341 députés représentant exactement 2 647 315 électeurs, c'est-à-dire moins du quart du corps électoral[1].

1. *Le Proportionnaliste*, 1er juillet 1905.

Ce qu'il y a tout à la fois de fictif et de dangereux dans le faux dogme de la souveraineté nationale fondé sur la loi du nombre a été bien souvent mis en relief et je ne veux pas m'étendre davantage[1]. Mais je ne puis pas ne pas citer ce que disait à ce sujet M. Clémenceau, Président du Conseil, dans l'éloquent discours qu'il prononçait le 11 février dernier à l'inauguration du monument de l'illustre Scheurer-Kestner. Rappelant le rôle joué par le grand citoyen dans l'affaire Dreyfus, « le sort en était jeté, a dit M. le Président du Conseil. Déjà la foule d'instinct courait au parti

1. Pour M. Esmein au contraire, « la loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée ; elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang » (*Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 225). — Voici ce que Proudhon pensait du suffrage *majoritaire* : « Si la monarchie est le marteau qui écrase le peuple, la démocratie est la hache qui le divise ; l'une et l'autre conclut également à la mort de la liberté. Le suffrage universel est une sorte d'atomisme par lequel le législateur ne pouvant faire parler le peuple dans l'unité de son essence, invite les citoyens à exprimer leur opinion par tête, *viritim*... C'est l'athéisme politique dans la plus mauvaise signification du mot, *comme si de l'addition d'une quantité quelconque de suffrages, pouvait jamais résulter une pensée générale*... Le moyen le plus sûr de faire mentir le peuple, c'est d'établir le suffrage universel... Quoi qu'on fasse et quoi qu'on dise, le suffrage universel, témoignage de la discorde, ne peut produire que la discorde » (*Solution du problème social*, t. VI des *Œuvres complètes*, 1868, p. 62 et 63).

de Barrabas. Ici la pensée s'arrête anxieuse. Le nombre, le suffrage universel en défaut! n'est-ce pas la loi même de la démocratie qui se trouve mise en question? Quoi! nous réclamons pour l'opinion publique une puissance de gouvernement et nous glorifions qui osa lui résister; nous célébrons la victoire d'un seul sur la majorité... Eh bien! non, hâtons-nous de le dire, la démocratie n'est pas le gouvernement du nombre, au sens où le mot de gouvernement est entendu par les partisans de l'autocratie... Il faut bien que la démocratie soit d'abord le gouvernement de la raison, puisque le problème fondamental qu'elle nous pose à toute heure est de mettre l'homme en état de se gouverner lui-même selon la moyenne des facultés communes de raisonnement. Cette moyenne changeante, c'est à des majorités successives que nous demandons de la dégager plus ou moins heureusement. Mais si nous attendions de ces majorités d'un jour l'exercice de la puissance qui fut celle de nos anciens rois, nous n'aurions fait que changer de tyrannie[1]. »

1. *J. Officiel*, n° 13 février 1908.

IV

Donner à la nation, ou plutôt à la majorité qui exprime sa prétendue volonté, l'exercice de la puissance qui fut celle de nos anciens rois, la Révolution achevée en 1848 n'a point fait autre chose. La Révolution, a-t-on dit, a substitué le droit divin du peuple au droit divin du roi. Prise à la lettre la formule n'est point exacte. Mais elle exprime bien cependant la vérité historique : elle signifie que la Révolution a pris la notion de puissance publique telle que les légistes de l'ancienne France l'avaient empruntée au droit romain et restaurée au profit du roi, qu'elle a accepté cette puissance publique avec tous ses caractères de droit absolu, indivisible, inaliénable, imprescriptible, et qu'elle n'a fait qu'en changer le titulaire. Elle appartenait au roi ; elle appartiendra désormais à la nation personnifiée, exprimant sa volonté par la majorité du corps électoral.

Le lieu n'est point ici de montrer comment s'est élaborée dans notre histoire cette notion

de puissance publique. Je rappelle seulement qu'elle vint répondre au besoin d'unification et de fusion des divers éléments sociaux. Jamais l'idée romaine d'*imperium* ne disparut complètement pendant le régime féodal. A mesure que le roi de France étendit son domaine, l'idée s'affirma plus nettement. Et comme dans la conception féodale la puissance se rattachait à la propriété, les légistes de la couronne forgèrent une théorie de la souveraineté royale en amalgamant les éléments de l'*imperium* et du *dominium*. Elle devint un droit subjectif, et en partie patrimonial, dont le roi est titulaire, un droit indivisible, inaliénable, imprescriptible, absolu dans ses effets et dans sa durée. Bodin[1], Loyseau[2] et Lebret[3], à la fin du XVIe siècle et au XVIIe, en sont les théoriciens. Les hommes de la Révolution acceptent cette théorie et déclarent que le titulaire de ce droit subjectif de souveraineté, ce n'est point le roi, mais la nation. Au reste rien n'est changé à la théorie. Le roi était une personne; la nation sera une personne. Son droit comme celui du roi sera

1. *Les six livres de la République*, édit. française, Lyon, 1693.
2. *Traité des seigneuries* et *Traité des offices*, Paris, 1640.
3. *De la souveraineté du roi*, Paris, 1642.

absolu dans ses effets et dans sa durée. Il sera aussi indivisible, inaliénable, imprescriptible. La Déclaration des droits de 1789, les constitutions de 1791, de 1793, de l'an III et de 1848 proclament ces principes[1]. A la faveur de ces textes, en France et en Allemagne, les juristes achèvent les théories de la souveraineté et en font une remarquable construction suivant toutes les règles de la vieille technique juridique : la souveraineté est le droit subjectif de donner des ordres inconditionnés ; l'État est la nation personnifiée fixée sur un territoire et titulaire de ce droit.

C'est la vraie doctrine démocratique, dira-t-on. Oui. Mais c'est aussi la doctrine qui sert aux légistes allemands pour fonder la toute puissance de l'empereur, aux Jacobins pour justifier l'omnipotence d'une Convention et aux collectivistes pour demander à l'État tout puissant de confisquer les instruments de production et de devenir par là plus puissant encore[2].

1. Déclaration des droits 1789, art. 3 ; const. 1791, tit. III, pr., art. 1 ; const. 1793, art. 1 et 7 ; const. an III, art. 1 et 2 ; const. 1848, art. 1.

2. Cf. un livre récent, G. Dazet, *Lois collectivistes pour 19...*, 1907.

Avec cette conception régalienne, en effet, l'État devient une puissance formidable. Déjà bien grande quand elle s'incarnait dans un homme, la puissance publique devient sans limite quand elle s'incarne dans la nation. L'État est alors vraiment le Léviathan de Hobbes[1]. Il absorbe tout ; il égalise tout ; il régente tout ; « il ne souffre à côté de lui aucune vie indépendante[2] » ; et sous prétexte d'égalité, il ne veut plus au-dessous de lui qu'une poussière d'individus impuissants et désarmés.

Pour limiter cette omnipotence de l'État on a bien formulé la théorie des droits individuels. On les a proclamés dans des déclarations solennelles ; et la constitution de 1791 (titre I) interdit expressément « au législateur de faire aucunes lois qui portent atteinte aux droits naturels (de l'homme) ». C'était une idée généreuse, et je suis de ceux qui pensent que la Déclaration des droits de 1789 a été un moment unique dans l'histoire du monde. Mais c'était une chimère de croire

1. Le livre célèbre de Hobbes parut en Anglais en 1651, sous ce titre : *Leviathan or the matter form and power of a commonwealth*. Rap. *De cive*, 1649.

2. Ed. Berth, *Le Mouvement socialiste*, 3e série, I, p. 6.

que par là on pouvait limiter effectivement l'action de l'État. D'abord la doctrine des droits individuels était théoriquement insoutenable. On l'a souvent démontré et je n'y insiste pas [1]. D'autre part il n'y avait pas de moyen d'organiser pratiquement une répression efficace des empiétements de l'État souverain sur les droits de l'individu. L'exemple du Sénat conservateur du Consulat et de l'Empire en est la preuve. Enfin l'État pouvant toujours apporter une restriction aux droits de chacun dans l'intérêt des droits de tous et étant seul juge de cette restriction, il ne trouve en réalité d'autres limites à son action que celles qu'il se fixe à lui-même [2]. Aussi les Déclarations des droits n'ont-elles empêché ni la tyrannie sanguinaire de la Convention, ni le despotisme de Napoléon, ni le coup d'État de 1851, ni les lois de sûreté générale du second Empire [3], ni

1. Cf. *Manuel de droit constitutionnel*, 1907, p. 6 et suiv.

2. C'est ce que J.-J. Rousseau disait très nettement : « On convient que tout ce que chacun aliène par le pacte social de sa puissance, de ses biens, de sa liberté, c'est seulement la partie de tout cela dont l'usage importe à la société... Mais il faut convenir que le souverain seul est juge de cette importance » (*Contrat social*, liv. II, chap. IV, intitulé : *Des bornes du pouvoir souverain*).

3. Loi du 9 juillet 1852, qui permet l'interdiction par voie administrative du séjour dans le département de la Seine et dans

les lois de dessaisissement[1] et de spoliation[2] de la troisième République.

Tel est le régime politique issu du droit romain

l'agglomération lyonnaise et surtout la loi de sûreté générale du 25 février 1858 (elle ne trouva au sénat qu'un seul opposant) qui autorise pour certaines personnes, par décision du ministre de l'intérieur, l'internement dans un département de France ou d'Algérie, ou l'expulsion du territoire français.

1. Loi 1er mars 1899, portant modification de l'art. 445 du Code d'instruction criminelle, qui fut proposée par le gouvernement et votée par les chambres dans le but et eut pour résultat d'enlever à la Chambre criminelle de la Cour de cassation la connaissance de la première demande en revision du procès Dreyfus, dont elle était régulièrement saisie. Cf. l'exposé des motifs du gouvernement et le rapport de M. Bisseuil au Sénat (*J. off.*, 31 javier 1899, *Déb. parlement.* et *Doc. parlement.*, Sénat, p. 75). Dans son rapport à la Chambre, M. Renault-Morlière eut le courage, qui honore grandement sa mémoire, de combattre le projet de loi (*J. off.*, 1899, *Doc. parl.*, p. 177).

2. La loi du 7 juillet 1904 a certainement ce caractère. Elle déclare supprimées toutes congrégations autorisées à titre de congrégations exclusivement enseignantes (ar. 1, § 2). L'art. 5 règle le mode de liquidation des congrégations ainsi supprimées; il est dit au § 2 : « ... Après le prélèvement de pensions prévues par la loi du 24 mai 1825, le prix des biens acquis à titre onéreux, ou de ceux qui ne feraient pas retour aux donateurs... servira à augmenter les subventions de l'État pour construction ou agrandissement de maisons d'écoles et à accorder des subsides pour location. » Assurément le législateur peut par voie de mesure générale modifier le régime de la propriété. Mais ici c'est une disposition spéciale qui modifie une affectation légalement établie, et qui la modifie en violation certaine des actes de volonté individuelle légaux, qui avaient été la condition de cet établissement. Une pareille loi est vraiment une loi de spoliation.

et achevé par la Révolution. Mais cette forme d'État, les hommes du xx[e] siècle n'en veulent plus. Ils n'en veulent plus parce qu'elle repose sur un dogme et qu'ils ne croient plus aux dogmes d'aucune espèce. Ils n'en veulent plus parce qu'elle est un instrument de domination et qu'elle peut à tout moment devenir une tyrannie.

Je repousse énergiquement (je l'expliquerai dans la 3[e] conférence) la plupart des doctrines du *syndicalisme révolutionnaire* ; mais je souscris cependant à ce que dit M. Édouard Berth, un des plus distingués représentants de cette école, quand il écrit dans le *Mouvement socialiste* : « En France la notion d'État a subi dans la conscience ouvrière le déclic formidable que l'on sait... Il s'est produit cette chose énorme, cet événement de portée incalculable, la mort de cet être fantastique, prodigieux, qui a tenu dans l'histoire une place si colossale..., l'État est mort[1]. »

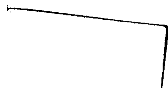
Oui l'État est mort; ou plutôt est en train de mourir la forme romaine, régalienne, jacobine, napoléonienne, collectiviste, qui, sous ces divers aspects, n'est qu'une seule et même

1. *Mouvement socialiste*, octobre 1907, 3[e] série, I, p. 314.

forme de l'État. Mais en même temps se constitue une autre forme d'État plus large, plus souple, plus protectrice, plus humaine, dont il me reste à déterminer les éléments.

Ils sont au nombre de deux : la conception d'une règle sociale s'imposant à tous ou *droit objectif*, et la *décentralisation* ou le *fédéralisme syndicaliste*[2]. Leur étude formera l'objet des deux prochaines conférences.

2. Cf. Max. Leroy, *Les transformations de la puissance publique*, 1907 ; L. Rolland, *Revue du droit public*, 1907, p. 265.



DEUXIÈME CONFÉRENCE

I. La puissance publique est un simple fait. — II. Le vrai caractère de la loi. — III. Réfutation de quelques objections. — IV. Les obligations des gouvernants. — V. Le vrai caractère des actes administratifs. — VI. Réfutation des objections. — VII. La responsabilité de l'État. — VIII. La responsabilité de l'État (suite).

MESDAMES, MESSIEURS,

Je disais en terminant la conférence précédente que la forme romaine et régalienne de l'État disparaissait pour faire place à un régime politique plus souple, plus humain, plus protecteur de l'individu, et reposant sur deux éléments, d'une part la conception du *droit objectif* ou d'une règle sociale, fondée sur le fait de l'interdépendance qui unit les membres de l'humanité et particulièrement les membres d'un même groupe social, règle qui s'impose à tous, forts et faibles, grands et petits, gouvernants et gouvernés, — et d'autre part la *décen-*

tralisation ou le *fédéralisme syndicaliste*. Je crois que nous marchons vers une sorte de fédéralisme de classes organisées en syndicats et j'estime que ce fédéralisme se combinera avec un pouvoir central toujours maintenu, toujours vivant, mais ayant un caractère et une action tout à fait différents de ceux qui appartenaient à l'État régalien, et se réduisant à un contrôle, à une surveillance.

Cette transformation du pouvoir central sur la base du *droit objectif*, je la résumerai dans les quatre propositions suivantes :

1. — La puissance publique cesse d'être un droit. On reconnaît qu'elle n'est qu'un fait. L'État cesse d'être une personne juridique investie du droit subjectif de commander. Il y a le fait État lorsque dans une société déterminée un individu, un groupe ou une majorité monopolisent la plus grande force. Je les appelle les gouvernants.

2. — Ces hommes, individus ou groupes, qui monopolisent la plus grande force, n'ont aucun droit. Mais membres de la société, ils sont soumis à la règle de droit, dont nous avons indiqué au début de la première conférence le fondement et la portée, et comme tels tenus d'employer la plus grande force dont ils

disposent à assurer le respect, l'application de la règle de droit.

3. — Ils peuvent imposer leur volonté aux autres individus, non pas d'une manière absolue parce qu'elle serait une volonté supérieure, mais d'une manière toute relative, parce qu'elle oblige seulement dans la mesure où elle est conforme à la règle de droit.

4. — Le rôle des gouvernants doit forcément diminuer chaque jour et se réduire à la surveillance et au contrôle, parce que toutes les fonctions économiques et sociales vont peu à peu se répartir entre les différentes classes sociales, qui acquièrent, par le développement du syndicalisme, une structure juridique définie, et pourront ainsi, sous le contrôle des gouvernants, donner l'impulsion et la direction à la part de travail social qui leur incombe.

I

Je dis d'abord que la puissance publique n'est pas un droit, mais un simple fait, un fait de plus grande force. A vrai dire ce n'est là que le résumé de la conférence précédente. Il y a toujours eu et il y aura probablement toujours dans les sociétés un individu, une classe, une majorité qui, en fait, par suite de circonstances infiniment diverses, concentrera la force de contrainte. On a dit qu'en France, depuis la Révolution, la classe qui détient ainsi la plus grande force est la bourgeoisie capitaliste, parce qu'elle dispose de la puissance économique et que le pouvoir politique suit toujours la puissance économique. On a dit encore que depuis 1848 il y a en France une contradiction flagrante entre le fait et le droit, de laquelle vient en partie le malaise de l'époque moderne, une contradiction entre le principe du suffrage universel donnant aux prolétaires qui sont le nombre la puissance politique et le régime économique faisant du

prolétaire le salarié, presque l'esclave du capitaliste.

Déjà, en 1893, M. Jaurès s'écriait à la Chambre des députés : « Et ce roi de l'ordre politique (le prolétaire) est jeté dans la rue[1]. » S'inspirant de la même idée, M. Viviani, ministre du travail et de la prévoyance sociale, disait récemment à Sceaux : « La vérité, c'est que le suffrage universel a abouti à créer des difficultés sur lesquelles je dois attirer votre attention. Le jour où on a remis un bulletin de vote à tous les citoyens, même à ceux qui ne possèdent rien, on a créé un contraste effrayant entre l'homme qui vote et l'homme qui travaille. Devant l'urne, il est souverain ; à l'usine il est sous le joug. Il est amené à comparer sa souveraineté politique à sa dépendance économique ; et c'est de cette comparaison que sortent toutes les turbulences, toutes les agitations[2]. »

Si cette contradiction entre le fait et le droit est vraie, il semble en résulter que la classe prolétarienne, qui a le nombre, doit tâcher à prendre la puissance politique effective par la conquête du pouvoir et la socialisation des

1. Séance du 21 novembre 1893.
2. *Le Temps*, 25 février 1908.

instruments de production. C'est la tactique que prêchent certains socialistes[2]. Je ne sais pas et ne veux pas savoir ce qu'elle vaut. Mais j'estime que l'évolution politique ne s'oriente point en ce sens. Je crois que nous marchons progressivement, au reste avec des heurts et des à-coups, vers une forme politique où la plus grande force appartiendra, non point à une classe plus ou moins privilégiée, mais à une véritable majorité composée des représentants de toutes les classes de la nation et de tous les partis. On a montré dans la précédente conférence que le suffrage universel inorganique, tel qu'il est sorti de la Révolution de février, aboutissait à faire voter les lois par les représentants d'une minorité. Mais un pareil état de chose ne peut pas durer.

2. V. notamment le manifeste du *Parti socialiste français* (parti socialiste indépendant qui comprend notamment les députés socialistes non unifiés), manifeste publié à l'occasion des élections municipales du 3 mai 1908 et qui débute par ces mots : « Si l'organisation syndicale ouvrière est nécessaire au premier chef pour les luttes quotidiennes contre la classe capitaliste et pour donner aux prolétaires la claire conscience de leurs intérêts solidaires, elle doit être poursuivie parallèlement à l'action politique qui peut seule permettre au prolétariat organisé la conquête de tous les pouvoirs publics. Parmi ceux-là, le pouvoir municipal est un de ceux qu'il appartient d'acquérir. » (*Le Temps*, 17 avril 1908.)

Tous les membres de la société doivent être vraiment associés à la puissance politique, et nous marchons, je ne puis me tenir de le croire, vers une forme organique du suffrage universel, assurant la prépondérance à une véritable majorité, formée par la participation consciente et réglée de toutes les classes et de tous les partis.

La domination de classe doit finir ; nous repoussons celle de la classe prolétarienne comme celle de la classe bourgeoise. Peut-être me fais-je illusion ; mais il me semble que les progrès considérables qu'a faits depuis quelques années, dans tous les partis et dans toutes les régions du pays, l'idée de représentation proportionnelle des partis (combinée avec la représentation professionnelle dont je parlerai dans la prochaine conférence) est une preuve que l'évolution s'accomplit bien dans le sens que j'indique. C'est un devoir pour chacun de travailler dans la mesure de ses forces à la réalisation de cette réforme et à la suppression du scrutin uninominal et majoritaire, qui est un instrument de démoralisation et de corruption universelles [1].

1. La Chambre arrivée à l'expiration de ses pouvoirs au mois de mai 1906 était saisie par sa commission du suffrage universel

Les gouvernants sont donc les représentants de cette majorité formée de la participation consciente et réglée de tous les partis et de toutes les classes. Par là, en fait, ils détiennent la plus grande force et disposent de la contrainte matérielle. De droit, ils n'en ont point ; ils ne peuvent pas en avoir. Mais, soumis à la règle de droit, ils doivent employer leur plus grande force à réaliser l'application de cette règle, en la constatant, en réprimant tous les actes individuels qui la violent, en

de deux projets, l'un tendant au rétablissement du scrutin de liste (M. Buyat, rapporteur), l'autre tendant à l'établissement de la représentation proportionnelle (M. Charles Benoist). La fin de la législature est arrivée sans qu'on ait abordé la discussion de ces projets. La Chambre élue en 1906 a renvoyé à sa commission du suffrage universel les rapports de M. Buyat et de M. Charles Benoist. M. E. Flandin a été chargé du rapport sur la représentation proportionnelle en remplacement de M. Charles Benoist devenu président de la commission. Récemment les journaux publiaient la note suivante : « Le bureau de la commission du suffrage universel a fait lundi matin, auprès du président du Conseil, la démarche dont il avait été chargé. A la suite de cet entretien, il a été arrêté d'un commun accord : 1° que la commission étudierait le plus tôt possible les nouveaux projets intéressant la réforme électorale ; 2° que le gouvernement en délibérerait dès la rentrée de mai ; 3° que des dispositions seraient prises dans la session d'octobre, afin que la discussion sur l'ensemble de la réforme puisse venir devant la Chambre tout de suite après la discussion du budget et au plus tard au commencement de 1909 » (*Petite Gironde*, 24 mars 1908). Cf. Poincaré, *Revue*, n° avril 1908.

sanctionnant tous les actes individuels qui y sont conformes. Ils n'ont en un mot d'autre pouvoir que celui d'accomplir l'obligation d'employer leur force à protéger l'interdépendance sociale. Et cela entraîne une série de conséquences.

II

D'abord, une conception de la loi toute différente de la conception révolutionnaire[1]. On sait que la Déclaration des droits de 1789 (art. 6) définissait la loi l'expression de la volonté générale. D'où il résultait que ce qui fait la force obligatoire de la loi, c'est qu'elle est voulue par la collectivité et qu'est loi tout ce qui est voulu par la collectivité. La loi, dit-on[2], a une force particulière, un caractère spécial, parce qu'elle émane d'une volonté qui a elle-même une nature particulière. C'est la volonté de la collectivité personnifiée dans l'État, d'une essence différente de la volonté des individus. Ceux-ci n'ont donc qu'à se soumettre à la loi quoi qu'elle commande, parce qu'elle a une force transcendante qui s'impose

1. Cf. *Revue du droit public*, 1908, p. 5, le très intéressant article de M. Deslandres, intitulé : *Étude sur le fondement de la loi* ; Dicey, *Le droit et l'opinion publique*, édit. franç., 1906.

2. M. Esmein, par exemple, écrit : « ... la loi (est) le commandement du souverain et elle tire sa force obligatoire de l'autorité dont elle émane » (*Droit constitutionnel*, 4e édit, 1906, p. 38).

à eux. D'où ce fétichisme de la loi qu'a si bien mis en relief M. Édouard Berth dans un article du *Mouvement socialiste* que j'ai déjà cité : « La démocratie parlementaire, écrit-il, n'est-ce pas le droit divin de la puissance magique de l'État passée du roi aux partis chargés de traduire la soi-disant souveraineté du peuple ?... La loi qui émane de nos parlements modernes est entourée d'un respect plus superstitieux que ne l'ont jamais été les rois les plus absolus et l'on peut dire que le légalitarisme moderne est plus asservissant encore que l'ancien loyalisme[1]. »

La vérité c'est que la loi est l'expression non point d'une volonté générale qui n'existe pas, non point de la volonté de l'État qui n'existe pas davantage, mais de la volonté des quelques hommes qui la votent. En France la loi est l'expression de la volonté des 350 députés

1. *Mouvement socialiste*, juillet 1907, 3e série, I, p. 11. — Herbert Spencer a écrit : « La grande superstition de la politique d'autrefois, c'était le droit divin des rois. La grande superstition de la politique d'aujourd'hui, c'est le droit divin des parlements. L'huile d'onction, semble-t-il, a glissé sans qu'on y prenne garde, d'une seule tête sur celles d'un grand nombre, les consacrant eux et leurs décrets. On peut trouver irrationnelle la première de ces croyances ; il faut admettre qu'elle était plus logique que la dernière... » (*L'individu contre l'État*, édit. française, 1885, p. 116).

et des 200 sénateurs, qui forment la majorité habituelle à la Chambre et au Sénat. Voilà le fait. En dehors de cela il n'y a que fictions et formules vaines ; nous n'en voulons plus.

Si la loi est l'expression de la volonté individuelle des députés et des sénateurs, elle ne peut s'imposer comme telle aux autres volontés. Elle ne peut s'imposer que si elle est la formule d'une règle de droit, ou la mise en œuvre de cette règle, et dans la mesure où elle est cela. Toutes les lois en effet se divisent en deux grandes catégories : celles qui formulent une règle de droit et celles qui prennent des mesures pour en assurer l'application. J'ai appelé les premières lois *normatives*, et les secondes lois *constructives*[1]. Mais peu importe les mots. Ni les unes ni les autres ne contiennent à vrai dire de commandement adressé par une volonté supérieure à des volontés subordonnées. Elles sont cependant obligatoires, parce qu'elles sont la formule ou la mise en œuvre d'une règle obligatoire par elle-même.

On comprend dès lors pourquoi et comment les lois sont obligatoires même pour ceux qui les ont faites, pour les gouvernants ou, comme

1. Cf. *L'État, le droit objectif et la loi positive*, 1901, p. 551 et suiv.

on le dit habituellement, pour l'État. La loi est aussi rigoureusement obligatoire pour le Parlement qui l'a votée que pour le particulier auquel elle s'adresse. Si l'on voit dans la loi un ordre formulé par l'État-personne, et si l'on fait du Parlement le mandataire représentatif ou l'organe juridique de l'État, je mets qui que ce soit au défi d'expliquer comment le Parlement peut être lié par la loi qu'il a faite, et les Anglais sont parfaitement logiques, quand ils disent que le Parlement peut tout faire, excepté cependant changer un homme en femme.

Les juristes allemands, à la suite de Ihering, de M. Jellinek, enseignent la théorie subtile de l'*auto-limitation* de l'État. L'État, disent-ils, est lié par la loi qu'il fait, parce qu'il se limite volontairement par cette loi ; il peut le faire, ajoutent-ils, sans que sa souveraineté soit atteinte, puisque la souveraineté est la faculté d'*auto-détermination*, qu'en s'auto-limitant l'État s'auto-détermine et reste ainsi souverain quoique subordonné à sa propre loi [1].

1. Cf. Ihering, *Der Yweck im Rechte*, I, p. 241 ; Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887, p. 197 ; *Allegemeine Staatslehre*, 2e édit., 1905, p. 357. Pour la critique que j'ai essayé de faire de cette doctrine, voy. *L'État, le droit objectif*..., p. 105 et s., et *Manuel*, 1907, p. 54.

C'est très ingénieux ; mais cela ne prouve rien. En effet, dire que le Parlement, qui fait la loi et qui représente l'État, est lié parce qu'il veut, tant qu'il veut et dans la mesure où il veut être lié par la loi, c'est dire précisément qu'il ne l'est point. Cela est tellement vrai que les théoriciens de l'auto-limitation, comme M. Jellinek, enseignent que la loi n'est pas nécessairement une disposition par voie générale, qu'il peut y avoir des lois individuelles[1]. C'est dire que le Parlement peut toujours apporter une dérogation individuelle à la loi générale qu'il a votée, qu'il peut toujours se soustraire à l'application de la loi.

1. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, 1887, p. 232 ; *Allgemeine Staastslehre*, 2e édit., 1905, p. 595. Rap. Laband, *Droit public*, édit. franç., 1901, t. III, p. 260.

III

La conception de la loi que j'expose a rencontré d'assez vives objections que je ne puis passer sous silence.

D'abord, a-t-on dit, c'est une théorie anarchiste ; il n'y a pas une société qui puisse vivre avec une pareille conception de la loi[1]. L'obéissance passive à la loi est la condition nécessaire de toute vie sociale. La théorie précédente reconnaît à chaque individu le droit de refuser obéissance à une loi, sous le prétexte qu'elle n'est pas conforme à la notion qu'il se forme de la règle de droit ; c'est dès lors la désorganisation générale. Au moins

1. M. Esmein conclut sa longue et courtoise critique de ma doctrine en disant : « Si l'on nie la souveraineté, de deux choses l'une : ou pas de lois, ni de gouvernement, et c'est la chimère anarchiste..., ou bien les lois ne peuvent être que des transactions entre les différentes forces ou classes qui existent en fait dans la nation. » (*Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 40.) Je crois ne point être un anarchiste ; mais je crois et j'espère montrer dans la troisième conférence, qu'en effet nos sociétés modernes évoluent vers un état de droit reposant essentiellement sur l'accord des différentes classes sociales.

faut-il affirmer, dit-on[1], que toute loi est présumée conforme au droit et doit, jusqu'à preuve du contraire, s'imposer à l'obéissance des citoyens.

L'objection, qui paraît grave, ne me touche guère. Je puis la retourner et dire que ma théorie de la loi est au contraire essentiellement sociale, parce qu'elle astreint les gouvernants à n'édicter que des lois sur le caractère juridique desquelles il ne puisse pas s'élever de doute. Je sais bien que la vérité juridique ne s'impose point avec l'évidence d'une formule mathématique. Mais il n'en est pas moins vrai que certaines règles de droit ont à un moment donné pénétré si profondément et si généralement la conscience des hommes, que toute loi, qui n'aura d'autre but que d'assurer l'application d'une semblable norme, rencontrera certainement une adhésion quasi unanime.

Mais, dira-t-on, le nombre des lois répondant à ces conditions sera très restreint. Sans doute. Et le mal n'est pas grand. C'est à mon avis une grande erreur de croire que le progrès social se mesure au nombre des lois nou-

1. Gény, Compte rendu de mon livre : L'État, le droit objectif..., dans *Revue critique de législation*, 1901, p. 508.

velles qu'édictent les gouvernants. D'ailleurs dans un avenir, qui n'est peut-être pas éloigné, les gouvernants feront de moins en moins de lois, parce que les rapports des individus et des groupes seront surtout régis par des règlements conventionnels, je veux dire par des règlements résultant d'une entente entre deux ou plusieurs groupes, les gouvernants ne devant intervenir que pour leur donner une sanction, les contrôler et les surveiller.

D'autre part quand on parle de résistance à l'application de la loi, on a presque toujours en vue la résistance violente. Mais la résistance à des lois oppressives peut se manifester tout autrement. Il y a longtemps que les théologiens ont distingué la résistance passive, la résistance défensive et la résistance agressive et montré que celle-ci n'est légitime que comme dernier recours [1]. Si, comme je le crois, les groupes sociaux sont en train de s'intégrer dans l'intérieur de chaque société nationale et notamment en France, au moyen de formations syndicalistes, ils pourront organiser une forte et pacifique résistance à l'application des lois oppressives. Où serait le mal que le législateur

1. Cons. Chénon, *Théorie catholique de la souveraineté nationale*, 1898, p. 16 et suiv. et mon *Manuel*, 1907, p. 677.

fût averti que toute loi qui opprimerait une classe au profit d'une autre rencontrerait de la première, dans son application, une opposition fortement organisée ? Ne serait-ce même pas le devoir de tout parlement d'organiser cette résistance légitime ? La chose, il est vrai, n'est pas aisée. Avec la conception de la loi volonté souveraine, elle était impossible. Avec notre conception de la loi elle ne l'est point. Le principe s'en trouverait dans la création d'un haut tribunal composé également des représentants de toutes les classes sociales et jugeant, si je puis ainsi dire, la légalité de la loi[1].

Une autre objection m'a été adressée par mon jeune et brillant collègue M. Politis, professeur à la Faculté de droit de Poitiers. Comme moi, il admet l'existence d'une règle de conduite fondée sur l'interdépendance sociale ; mais pour lui elle est une règle morale plutôt que juridique. Elle n'est point, dit-il, impérative par elle-même ; elle ne le devient que

1. Cf. propositions de MM. J. Roche et Charles Benoist, tendant à la création d'une cour suprême pour statuer sur les réclamations des citoyens pour violation de leurs droits par le pouvoir législatif, *J. off.*, doc. parl., Chambre, sess. ord. 1903, p. 97 et 99.

lorsqu'elle est formulée dans la loi positive. Ce qui le prouve, c'est qu'avant d'être formulée dans la loi positive, sa violation n'entraîne aucune répression et que les actes faits par les individus conformément à la règle ne produisent pas d'effet, ne sont pas socialement sanctionnés. La loi positive n'est donc pas, dit-il, la simple constatation de la règle sociale ; elle y ajoute quelque chose ; elle seule lui donne le caractère impératif.

Il me semble qu'en m'adressant cette objection, M. Politis a un peu confondu le caractère obligatoire de la règle et la sanction socialement organisée de cette règle. Assurément tant qu'il n'y a pas de loi écrite ou pas de coutume constatée, il n'existe pas de la règle de droit une sanction régulière et juridiquement organisée. Mais cela prouve-t-il que la règle sociale ne soit pas impérative par elle-même ? D'ailleurs l'expressiom *impérative* n'est pas bonne, parce qu'elle implique l'idée d'ordre donné. Or la règle de droit n'est point un ordre, mais une discipline de fait que l'interdépendance sociale impose à tout membre du groupe.

M. Politis admet le caractère impératif de la coutume et il l'explique par le consentement

volontaire des hommes à la règle qu'elle contient. La loi serait la réalisation d'un degré de plus, et son caractère impératif s'expliquerait aussi par l'acceptation volontaire des individus auxquels elle s'adresse. — Cette acceptation volontaire, je ne la nie point ; mais elle ne peut rien ajouter à la règle elle-même, qui tire toute sa valeur de l'interdépendance sociale, ou du postulat admis une fois pour toutes. L'acceptation volontaire de la règle n'en est au fond qu'une conscience plus claire et plus précise, qui en facilite l'application et qui en assure la sanction. Au surplus, que M. Politis prenne garde. Son idée de « règle obligatoire parce que voulue par les hommes » le ramène bien près de l'ornière du contrat social.

Enfin on m'a dit encore : votre conception de la loi n'est qu'un retour à la théorie des Doctrinaires sur la souveraineté de la raison, laquelle n'est qu'une édition à peine revue de la vielle et caduque théorie du droit naturel[1].

1. M. Esmein écrit : « Cette thèse qui nie la souveraineté et le pouvoir constituant n'est point d'ailleurs nouvelle, mais seulement rajeunie par l'invocation de quelques idées assez vagues d'ailleurs, qui ont aujourd'hui la faveur soit en France, soit en Allemagne, comme le principe de la solidarité humaine et la conception de la règle de droit se suffisant à elle-même. C'est la

Mon Dieu! je sais bien que les Royer-Collard et les Guizot sont des personnages aujourd'hui un peu démodés. Et cependant ce n'était pas si... bête de dire: la loi n'est souveraine et obligatoire que dans la mesure où elle est conforme à la raison. Un homme qu'on n'accusera point, je suppose, de n'être pas

doctrine qui, à diverses époques, a prétendu ne reconnaître d'autre souveraineté que celle de la raison. C'est celle que Guizot défendait sous la Restauration (*Moyens d'opposition*, p. 67). C'est celle que formulait encore le parti doctrinaire par la bouche de Royer-Collard (*Discours sur la pairie*, 1831). Dans les *droits et intérêts légitimes* où celui-ci voit la base même de la société politique, on trouve l'équivalent exact de la situation juridique et de la règle de droit sur laquelle M. Duguit construit tout son système (Esmein, *Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 36). — Je ne nie point qu'on puisse rapprocher, au point de vue formel, ma doctrine des conceptions doctrinaires; et je le dis au texte. Mais je tiens à faire quelques précisions. M. Esmein paraît se méprendre sur la place que je donne à la *situation juridique subjective*. Il en fait une des bases de mon système, quand je me suis attaché à montrer qu'elle en était le point d'arrivée. La situation de droit subjectif ne naît en effet que lorsqu'une déclaration de volonté individuelle s'est produite conformément à la règle de droit. Quant à la notion que je me forme du droit objectif et de la règle de droit, elle est toute différente de la conception doctrinaire *des droits et des intérêts légitimes*. Celle-ci reposait évidemment sur les droits individuels déterminés *a priori* par la raison; mon affirmation de la règle de droit repose exclusivement sur un fait, le fait de l'interdépendance sociale, constaté par l'observation. La différence me paraît fondamentale. Rap. Barthélemy, compte rendu de mon *Manuel*, dans *Revue du droit public*, 1908, nº 1, p. 161.

moderniste, M. Clémenceau, Président du Conseil, ne disait point autre chose dans le discours déjà cité : « Il faut bien, disait-il, que la démocratie soit d'abord le gouvernement de la raison[1]. » Il suffit de s'entendre sur ce qui est conforme à la raison. Si l'on dit : une loi n'est obligatoire que lorsqu'elle est conforme à certains principes rationnels, immuables, toujours les mêmes en tous temps et er tous pays ; c'est la doctrine du droit naturel, doctrine périmée et que je repousse énergiquement. Mais si l'on dit : une loi ne s'impose que lorsqu'elle est conforme aux conditions de vie actuelles, momentanées et changeantes d'une société donnée, déterminées par l'observation et l'analyse rationnelle de son évolution et de sa structure; c'est là, ce me semble, une doctrine tout à fait étrangère au droit naturel et aux conceptions *doctrinaires,* une doctrine d'ordre purement positif et d'inspiration vraiment scientifique. C'est celle que je défends.

1. *J. officiel,* 13 février 1908.

IV

En écartant la double notion de personnalité et de souveraineté de l'État, nous pouvons fonder le principe d'une limitation effective et étroite, négative et positive de l'action des gouvernants. Je sais bien que la doctrine de la souveraineté personnelle prétend qu'elle aussi peut limiter l'action de l'État. C'est possible, quoique, on l'a vu, les faits semblent prouver le contraire. En tous cas, elle ne peut la limiter que négativement ; elle ne peut pas imposer à l'État des obligations positives. Les Déclarations des droits et les constitutions de 1789, de 1791 et de l'an III, qui contiennent l'expression la plus parfaite et la plus complète de la doctrine, ne parlent que d'une limitation négative. « Le pouvoir législatif, est-il dit, ne pourra faire aucunes lois qui portent atteinte à l'exercice des droits naturels de l'homme[1] », et rien de plus. D'où il suit que, quoi qu'on en ait dit[2], avec la souverai-

1. Const., 1791, tit I, § 3.
2. H. Michel, *L'idée de l'État*, 1898, p. 90. V. la critique de cette proposition dans mon *Manuel*, 1907, p. 649.

neté de l'État et la doctrine individualiste, on ne peut fonder l'obligation pour les gouvernants d'assurer gratuitement à tous un minimum d'enseignement, de procurer du travail à quiconque en demande et de fournir les moyens de subsistance à tous ceux qui sont dans l'impossibilité de se les procurer par leur travail. Notre législation positive, dominée jusqu'à ces dernières années par la fausse doctrine individualiste, n'a établi la gratuité de l'enseignement primaire qu'en 1881 (loi du 16 juin 1881) ; elle n'a point encore reconnu ce qu'on appelle improprement le droit au travail ; et elle n'impose l'obligation d'assistance que depuis 1893 pour les malades (loi du 15 juillet 1893) et depuis 1905 (loi du 14 juillet 1905, modifiée par l'article 35 de la loi fin. du 31 décembre 1907) pour les vieillards, les infirmes et les incurables. On peut dire ainsi que la reconnaissance des obligations positives des gouvernants a marché de pair avec la décroissance constante de la doctrine individualiste et de la conception régalienne de l'État qui en était connexe[1].

Que dans un régime politique fondé sur la

1. Cf. le beau livre de M. A. Schatz, *L'individualisme économique et social*, 1907.

conception du droit objectif, le devoir d'assistance, d'enseignement, d'assurance contre le chômage s'impose aux gouvernants, on le comprend aisément. Ceux-ci sont des individus comme les autres et non point les organes d'une prétendue personne collective. Comme les autres, ils sont soumis à la règle de droit, qui leur impose les obligations correspondantes à la situation qu'ils occupent dans la société et qui par conséquent les oblige à mettre la plus grande force qu'ils détiennent au service de l'interdépendance sociale. Ils ne sont pas seulement tenus de s'abstenir ; ils sont tenus d'agir, et cette obligation se traduit dans le devoir juridique d'enseignement, de garantie de travail.

Mais le devoir d'assistance soulève le problème le plus troublant parmi tous ceux qui se posent à la conscience moderne. Le christianisme l'avait résolu par le devoir moral de charité dans le sens que l'on sait. La politique positive doit-elle le résoudre dans le même sens ? Quelle solution découle logiquement du fait d'interdépendance qu'on a dégagé ? Que les gouvernants soient obligés d'assurer l'assistance médicale à tous ceux dont la guérison est possible, ce n'est pas douteux : l'as-

sistance a pour but alors de conserver une force sociale ; elle concourt à accroître, à maintenir l'interdépendance. Mais l'assistance est-elle due aussi aux vieillards, qui consomment sans produire et doivent disparaître forcément dans quelques années, aux incurables qui non seulement sont des valeurs improductives, mais peuvent encore jeter dans la race même un germe de mort ou de décadence ? N'est-ce pas alors violer la loi même d'interdépendance sociale ?

Spencer laissait entendre que l'assistance ainsi comprise était œuvre anti-sociale[1]. Niet-

1. Herbert Spencer n'entendait point interdire la bienfaisance individuelle. « Je n'ai pas l'intention, écrivait-il, de supprimer ou de condamner les secours accordés aux hommes mal doués par les hommes bien doués en leur qualité d'individus » (*L'individu contre l'État*, édit. franç., 1885, p. 98). Mais partant du principe darwinien de la lutte pour la vie et de la sélection, il estime que « la société prise dans sa totalité ne peut, sans s'exposer à un désastre immédiat ou futur », intervenir pour favoriser le développement des individus mal doués. « En concurrence avec les membres de sa propre espèce, en lutte avec les membres d'autres espèces, l'individu dépérit et meurt, ou bien prospère et se multiplie selon qu'il est bien ou mal doué. Évidemment un régime contraire, s'il pouvait être maintenu, serait avec le temps fatal à l'espèce... Y a-t-il un homme qui pense que cette vérité n'est pas applicable à l'espèce humaine ?... Voudra t-il prétendre qu'il n'en résultera aucun mal si les individus peu doués sont mis dans la possibilité de prospérer et de se multiplier autant ou plus que les individus bien doués ? Une société

zsche[1] la bannit de la société fondée sur la *volonté de puissance*. Et cependant nul d'entre nous n'entend désapprouver une loi comme celle du 14 juillet 1905, formulant pour la première fois le droit à l'assistance et imposant de lourdes charges aux contribuables pour assurer des secours ou l'hospitalisation aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Mais on doit l'avouer franchement, la loi d'interdépendance à elle seule est ici impuissante. Il faut quelque chose de plus ; il faut le sentiment de la pitié pour la souffrance humaine. Sentiment acquis, ou sentiment inné, peu importe, il est un des plus beaux apanages de l'homme civilisé au xx[e] siècle; il doit trouver place

humaine, étant ou bien en lutte, ou bien en concurrence avec d'autres sociétés, peut être considérée comme une espèce, ou plutôt comme une variété d'espèce, et on peut affirmer que pareillement aux autres sociétés ou variétés, elle sera incapable de rester debout dans la lutte avec d'autres sociétés, si elle avantage ses unités inférieures aux dépens de ses unités supérieures » (Herbert Spencer, *loc. cit.*, p. 97 et 98, Paris, F. Alcan).

1. Lire particulièrement : *La volonté de puissance*, édit. franç., trad. H. Albert, 1903, surtout au t. II, le livre IV intitulé *Discipline et sélection*, qui commence par ces mots : « Ma philosophie apporte la grande pensée victorieuse qui finit par faire sombrer toute autre méthode. C'est la grande pensée *sélectrice* ; les races qui ne la supportent pas sont condamnées ; celles qui la considèrent comme le plus grand des bienfaits sont choisies pour la domination » (p. 179).

dans notre régime politique positif, qui doit saisir le tout de l'homme. Il faut ajouter d'ailleurs que la vue des secours accordés aux infirmes, aux vieillards, aux incurables est un spectacle de justice qui est un encouragement pour les travailleurs sociaux et contribue ainsi à accroître leur force productive.

V

L'activité publique se manifeste non seulement par la loi, mais aussi par des actes individuels, qui sont ou des actes juridictionnels ou des actes administratifs et dont la distinction est un des points les plus délicats du droit public[1]. D'après la théorie traditionnelle, l'acte administratif ou juridictionnel, qui en fait est l'œuvre d'un homme, administrateur ou juge, serait en droit l'œuvre de l'État lui-même. Je n'ai jamais compris ces distinctions entre la vérité de fait et la vérité de droit. Toute construction juridique qui repose sur une pareille distinction est sans valeur. Prenons donc le fait tel qu'il est. L'acte administratif ou juridictionnel émane d'une volonté individuelle, et la volonté d'un chef d'État, d'un ministre, d'un préfet ou d'un juge, qui prend une décision, n'a en elle rien qui la distingue de ma propre volonté. Je ne peux donc

1. Cons. pour cette distinction mon *Manuel*, 1907, p. 181 et suiv., 237 et suiv.

accepter qu'on parle d'actes d'autorité, de puissance publique, de délégation de la puissance publique, de fonctionnaires ayant une parcelle de la puissance publique. Autant de mots vides de sens, et de plus dangereux, car de l'acte de puissance publique à l'acte de gouvernement échappant à tout recours, il n'y a pas loin, et du régime de puissance publique au régime dictatorial et tyrannique, il n'y a qu'un pas.

Mais si nous nions la puissance publique, comment expliquer que l'acte individuel d'un agent s'impose légitimement à nous ? Par la théorie de l'acte juridique[1]. L'acte de l'agent produit un effet de droit, comme tout acte de volonté individuelle, unilatéral ou contractuel, qui réunit les conditions de l'acte juridique. Sans insister sur cette délicate théorie, je veux montrer d'un mot comment elle se rattache directement à notre conception du droit objectif.

Je définis l'acte juridique une déclaration de volonté émanant d'une personne capable, ayant pour objet une chose qu'elle peut vou-

1. Pour cette théorie, cons. mon volume *L'État, le droit objectif*, 1901, le chap. III, p. 138 et suiv., et *Manuel*, p. 210 et suiv.

loir, déterminée par un but légal et faite dans l'intention de créer une situation juridique. L'effet de droit n'est point en réalité produit par l'acte de volonté. La manifestation volontaire d'un individu quel qu'il soit, simple particulier, ou empereur, roi, président de la République, ministre, préfet, maire, est impuissante par elle-même à créer un effet de droit. L'effet de droit est un fait social puisqu'il n'est autre chose que la contrainte socialement imposée à une ou plusieurs volontés de faire ou de ne pas faire quelque chose. Or une volonté individuelle ne peut pas par sa seule force produire un effet social. Mais si l'acte de volonté individuelle est déterminé par un but social, s'il est conforme à la règle de droit, s'il tend à créer une situation de droit, l'effet se produit comme conséquence directe de l'application de la règle de droit : c'est l'obligation pour la volonté, visée par l'acte, d'accomplir une certaine prestation ou de s'abstenir d'un certain agissement et cela sous la sanction d'une contrainte sociale et dans les pays civilisés d'une contrainte socialement organisée.

Ainsi les actes faits par les agents publics ne sont que des actes de volonté individuelle.

La volonté d'un administrateur, d'un juge, n'est pas une volonté d'une essence supérieure à celle des particuliers. Qu'on ne dise pas qu'ils sont les mandataires ou les organes d'une personne souveraine, l'État; ce ne serait qu'une fiction et l'on sait ce qu'il en faut penser. Si l'acte d'un agent public produit un effet, c'est seulement parce que et seulement lorsque il est un acte juridique, comme tout acte émané d'une volonté individuelle, et sous les conditions qui s'imposent à toute volonté individuelle.

Vous apercevez les conséquences pratiques d'une importance considérable qui découlent de cette proposition. Pendant longtemps on a considéré l'acte administratif comme un acte d'une nature toute spéciale, on l'entourait d'une sorte de respect superstitieux. L'administration apparaissait comme une puissance supérieure qui pouvait imposer sa volonté, comme autrefois les princes absolus, parce que telle était son bon plaisir. Elle ne reconnaissait qu'à elle-même le pouvoir d'apprécier la légalité des actes qu'elle avait faits. Elle planait comme une divinité mystérieuse et redoutable au-dessus des mortels effrayés. Je crois bien que beaucoup d'administrateurs ont

encore la croyance intime qu'ils sont d'une essence supérieure. Mais le public devient sceptique. Du jour où l'on a compris et affirmé que l'acte administratif est un acte comme un autre, un acte qui ne tire aucune force particulière de la volonté de son auteur, un acte qui ne produit d'effet que s'il est conforme à la règle de droit et dans la mesure où il lui est conforme, la force arbitraire de l'administration a été brisée, et la frayeur superstitieuse qu'elle inspirait à beaucoup a été dissipée. Le droit administratif était dès lors véritablement fondé et le particulier protégé contre l'arbitraire [1]. Chaque jour l'admirable jurisprudence du conseil d'État applique, consciemment ou inconsciemment, peu importe, les conséquences de cette notion nouvelle que je résume d'un mot : l'acte administratif est un acte émané d'une volonté particulière, et il ne peut produire d'effet que dans la mesure où il est conforme à la règle de droit.

1. Je tiens à dire que c'est à M. Hauriou, le savant doyen de Toulouse, que reviennent surtout le mérite et l'honneur d'avoir affirmé le premier que l'acte administratif était un acte juridique et comme tel saisi par le droit. Cf. les six éditions du *Précis de droit administratif*.

VI

Cependant cette proposition rencontre certaines objections. On dit d'abord : la proposition qui précède est vraie pour beaucoup d'actes administratifs, pour ceux que dans une terminologie aujourd'hui admise on appelle les actes de *gestion*. Mais il y a beaucoup d'actes émanés des agents publics qui ont certainement un caractère particulier. Ce sont ceux qu'on appelle les actes d'*autorité* ou de *puissance publique*. De ceux-là l'on ne conçoit pas qu'ils puissent être faits par de simples particuliers. Il faut donc que les agents qui les font aient une qualité propre, qui leur permet de conférer à ces actes ce caractère spécial, et cette qualité propre ne peut être qu'une délégation de la puissance publique.

L'objection a été surtout formulée par mon savant collègue et ami M. Berthélemy[1]. Je comprends que l'on attribue à l'acte dit d'*autorité* ou de *puissance publique* un caractère pro-

1. *Droit administratif*, 5e édit., 1908, p. 42.

pre se rattachant à la qualité de l'agent, quand on admet la doctrine qui reconnaît la personnalité de l'État. Mais je ne le comprends plus quand, comme M. Berthélemy, on nie énergiquement la personnalité de l'État puissance publique et quand on affirme que les agents d'autorité n'agissent jamais comme mandataires ou organes d'une personne collective publique, mais expriment vraiment leur volonté individuelle [1]. Comment, si M. Berthélemy admet que l'acte émane réellement de la volonté individuelle de l'agent, peut-il admettre en même temps que certains agents donnent à leurs actes un caractère particulier? Parce que, dira-t-il, la loi leur attribue cette compétence. Oui ; mais la loi ne peut transformer le caractère d'une volonté, faire qu'une volonté individuelle ne soit plus une volonté individuelle et devienne supérieure à une autre volonté.

Je comprends très bien que l'on dise : l'acte administratif a un caractère particulier parce que, par l'organe de l'agent, il émane d'une personne collective, dont la volonté est par nature supérieure aux volontés individuelles.

1. *Droit administratif*, p. 42, et aussi *Préface* de l'édition française du *Droit administratif* de Otto Mayer, 1903.

C'est faux ; c'est une fiction pure ; mais c'est logique. Je ne comprends pas que l'on dise comme M. Berthélemy : l'État puissance publique n'a pas de personnalité ; les actes administratifs émanent tous de la volonté individuelle des agents, même ceux qualifiés actes d'autorité ; et cependant ceux-ci ont une force propre, une valeur que ne peuvent pas avoir les actes émanés d'une volonté particulière. C'est évidemment contradictoire.

De plus, en disant qu'il y a des actes d'autorité que l'on reconnaît à ce que l'on ne conçoit pas qu'ils puissent être faits par de simples particuliers, on tombe dans un véritable cercle vicieux. En effet, s'il y a certains actes qui nous paraissent ne pouvoir être faits que par des agents de l'État, c'est qu'ils se rattachent à une activité qui, en fait, à un moment et dans un pays donnés, est monopolisée par l'État. C'est seulement ce monopole qui nous fait attribuer un caractère particulier à ces actes. Mais en réalité ces actes n'ont rien de spécial ; ils pourraient très bien ne pas être accomplis par des agents de l'État et à certaines époques ils ne l'étaient point. On donne comme exemple les opérations de police, desquelles on dit qu'elles se rattachent certaine-

ment à l'exercice de la puissance publique, parce que l'on ne conçoit point que de pareilles opérations soient accomplies par des particuliers. Cela n'est pas exact. Rien ne s'opposerait à ce que les opérations de police fussent exécutées par des associations privées et il en a été parfois ainsi. Tous ceux qui ont lu *Don Quichotte* se rappellent les démêlés du Chevalier de la Manche avec la Sainte-Hermandad, laquelle n'était qu'une association privée faisant la police des campagnes espagnoles. Aujourd'hui l'État a monopolisé la police depuis longtemps, et c'est parce que ce monopole est ancien qu'il nous semble que seul l'État peut faire la police.

Autre exemple : la juridiction, dira M. Berthélemy, est bien l'exercice de la puissance publique, parce que l'on ne conçoit pas que les particuliers fassent des actes de cette espèce. Ce n'est point encore exact. Rien ne s'opposerait à ce que le service de justice fût assuré par des arbitres privés. La justice privée a été un moment le rêve de la Convention, malgré ses principes autoritaires. De bons auteurs estiment que presque partout le régime de justice privée a précédé le régime de justice publique.

D'une seule catégorie d'actes on peut dire qu'ils ne peuvent être faits que par les gouvernants ou au nom des gouvernants : ce sont ceux qui impliquent l'emploi d'une force matérielle supérieure à toute force matérielle se trouvant dans un pays donné. Ce sont de simples actes d'exécution, desquels il n'y a point à rechercher le caractère juridique. On ne demandera pas, je suppose, quel est le caractère juridique de l'acte du bourreau qui tranche une tête. La distinction des gouvernants et des gouvernés dans un pays est un fait de plus grande force. Les gouvernants sont ceux qui monopolisent la force. Seuls ils peuvent faire les actes qui impliquent l'emploi d'une force de contrainte supérieure à toute résistance. Mais cela ne donne point à l'acte qui est fait un caractère juridique spécial. L'acte est purement matériel ; c'est une force qui brise une autre force ; ce n'est point une volonté qui prétend s'imposer à une autre volonté en vertu d'un pouvoir juridique propre.

En réalité cette distinction des actes de gestion et des actes d'autorité se réduit à la distinction toute simple des actes unilatéraux et des actes contractuels. La déclaration de volonté produit un effet de droit, quand elle réunit les

conditions précédemment indiquées, qu'elle soit unilatérale ou contractuelle. Même la déclaration de volonté unilatérale d'un particulier peut créer un effet de droit. Disparaît peu à peu cette vieille croyance des juristes orthodoxes que seul le contrat peut donner naissance à une situation de droit. On a cru longtemps que le pouvoir de créer un effet de droit par un acte unilatéral était un privilège de l'autorité publique ; voilà pourquoi l'on a donné le nom d'acte d'autorité aux actes unilatéraux faits par des agents publics. Mais les particuliers peuvent aussi par un acte unilatéral créer une situation de droit. Il n'y a donc point de différence à faire ; que l'acte de l'agent public soit unilatéral ou contractuel, il a, comme celui d'un particulier, le même caractère ; il produit les mêmes effets de droit et aux mêmes conditions[1].

1. La diminution du rôle du contrat dans les rapports sociaux me paraît un fait incontestable ; elle est la conséquence d'une conscience chaque jour plus nette de l'interdépendance sociale. Dans un système social fondé sur le droit subjectif attaché à la personne humaine elle-même, l'étendue de la sphère juridique de chaque individu ne peut être modifiée en plus ou en moins qu'avec son propre consentement, et partant une situation juridique ne peut naître qu'avec le consentement concordant du sujet actif et du sujet passif dans cette situation. Seule une volonté supérieure, la volonté de l'État, peut modifier par

Reste à savoir quand l'agent agira par acte unilatéral, quand par contrat. A cette question

un acte unilatéral la sphère juridique d'une personne. Mais à mesure que la notion de droit subjectif disparaît pour faire place à la notion de droit objectif fondé sur l'interdépendance sociale, les choses changent. Il n'est plus question de sphère juridique d'une personne humaine ; l'acte de volonté individuelle produit un effet de droit quand il est un acte social, c'est-à-dire quand il a pour but et pour effet de coopérer à l'interdépendance sociale, et ce caractère est tout à fait indépendant de son caractère unilatéral ou contractuel. De tout temps l'on a admis que dans certains cas la volonté unilatérale pouvait faire naître des obligations entre particuliers ; on expliquait cela par une fiction ; on disait que l'obligation naissait comme d'un contrat. Ce vieux procédé de la fiction n'est plus de mise aujourd'hui : l'obligation naît parce que la déclaration de volonté, quoique unilatérale, réunit les conditions de l'acte juridique ; elle naît toutes les fois qu'il en est ainsi. C'est pour cela et seulement pour cela que l'obligation naît d'actes unilatéraux faits par les agents publics, et qu'elle naît de plus en plus fréquemment d'actes unilatéraux émanés de simples particuliers. Il importe aussi de noter que par une inexactitude de langage regrettable, on parle souvent de contrat dans des cas où il n'y a pas de contrat en réalité. Il en est ainsi par exemple dans les actes qualifiés inexactement de contrats d'association, de contrats d'adhésion, de contrats collectifs. Cf. mon *Manuel*, p. 236, et aussi l'*État, le droit objectif*, p. 53. — V. aussi Hauriou, *Droit administratif*, 6e édit., 1907, p. 23, tout le § intitulé : *L'institution, le contrat et le commerce juridique*. Il oppose très justement au contrat proprement dit « *l'adhésion à un fait* se retrouvant dans tous les phénomènes de consentement propres à l'institution » (p. 23 et 552). J'ai lu et relu la théorie de l'*institution* développée par mon savant ami dans la dernière édition de son *Précis*. Finalement je crois qu'elle se rapproche beaucoup de la distinction que j'ai exposée dès 1901 (*L'État, le droit objectif*, p. 140 et 196) entre les *situations de droit objectif* et les *situa-*

il est impossible de faire une réponse générale. Il n'est pas de fonction de l'État qui ne puisse être remplie soit par contrat soit par acte unilatéral. Tout dépend des faits, de l'état social, de la conscience que l'on se forme à l'époque considérée du rôle des gouvernants et de leur mode d'action. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'aujourd'hui la tendance générale et certaine est la diminution constante du domaine contractuel. Beaucoup d'actes où naguère encore on voyait des contrats nous apparaissent aujourd'hui comme des actes unilatéraux. Je me borne à citer à titre d'exemple les nominations des fonctionnaires[1], les concessions de services publics[2], où l'on s'accorde de plus en plus à voir des actes unilatéraux, et non des contrats.

Quelques auteurs ont dit que le criterium auquel on peut distinguer l'acte unilatéral du contrat est que celui-ci seul lie l'administra-

tions juridiques subjectives. Si l'*institution* prend dans les sociétés modernes l'importance que met très justement en relief M. Hauriou, c'est précisément une conséquence de la substitution progressive du droit objectif au droit subjectif.

1. Cf. mon *Manuel*, p. 428 et suiv.

2. Cf. Jèze, *Revue du droit public*, 1907, p. 679, à propos de l'arrêt *Deplanque*, 31 mai 1907 ; mon article, même revue, 1907, p. 411 ; et Hauriou, *Droit administratif*, 6e édit., 1907, p. 694.

tion, quand au contraire l'acte unilatéral ne l'oblige point et peut toujours être rapporté[1]. Il y a là une erreur contre laquelle je tiens à protester. Assurément certains actes unilatéraux peuvent être rapportés comme certains actes contractuels peuvent être résiliés par la volonté d'une seule des parties. Mais cela ne prouve point que l'acte unilatéral ne puisse créer une obligation à la charge de l'administration. C'est une conséquence même de la transformation politique que nous étudions que l'acte unilatéral fasse naître une situation de droit obligatoire, comme l'acte contractuel lui-même. Par exemple de ce que la nomination des fonctionnaires, la concession des services publics sont des actes unilatéraux, il ne suit point que l'administration ne soit pas obligée à l'égard du fonctionnaire nommé, à l'égard du concessionnaire. Ces obligations la jurisprudence du conseil d'État les reconnaît chaque jour. Dire que le contrat seul oblige l'administration, c'est maintenir la conception régalienne, c'est dire que l'État est au-dessus du droit, c'est méconnaître cette conquête de la conscience moderne, qui ne voit dans

1. V. notamment Hauriou, *Droit administratif*, 5e édit., 1903, p. 557, note 1.

l'acte administratif qu'un acte soumis aux conditions de tout acte juridique[1].

Mais cela nous conduit à une objection qui, au premier abord, peut paraître grave. Comment, nous disent les juristes orthodoxes, si vous niez la personnalité de l'État, pouvez-vous dire que l'État soit obligé ? Il ne peut pas y avoir d'obligation s'il n'y a pas une personne sujet de cette obligation. L'objection a d'ailleurs une portée générale et touche au vaste problème du sujet de droit que je ne veux point examiner ici[2]. En restant dans le domaine particulier de l'acte administratif, il est aisé de repousser l'objection. Il suffit de montrer comment se traduisent en fait les obligations nées, pour l'administration, d'un acte administratif. Quand on dit que l'administration, que l'État sont obligés, cela ne veut pas dire qu'une obligation est née pour cette prétendue personne, création de l'imagination scolastique des juristes, la personne collective État ; cela veut dire seulement que les agents publics, qui eux sont des êtres concrets et réels, sont tenus de s'abstenir d'un certain

1. Cf. mon *Manuel*, p. 236.
2. V. le livre, déjà cité, de M. Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 1906.

agissement ou tenus d'accomplir une certaine prestation. Quand on dit par exemple que l'État ne peut pas révoquer tel fonctionnaire, retirer telle concession, dans la réalité des choses, en éliminant toutes les fictions, cela ne veut pas dire autre chose que ceci : aucun agent de l'État n'est compétent pour révoquer tel fonctionnaire, pour retirer telle concession, et tout acte de révocation serait nul et pourrait entraîner une responsabilité. La dette d'argent elle-même n'implique point une personnalité patrimoniale de l'État. Quand on dit que l'État est débiteur d'une certaine somme, cela veut dire tout simplement que les agents compétents sont obligés de délivrer un mandat de paiement à telle personne sur la caisse publique et que le comptable des deniers de l'État est obligé de payer au porteur du mandat la somme indiquée. Voilà les faits ; ils sont très simples, et je ne sais pourquoi on veut coûte que coûte les faire rentrer dans les cadres étroits et vermoulus de la vieille technique juridique.

VII

Ces obligations apparaissent d'une manière particulièrement saillante dans ce que l'on appelle la responsabilité de l'État, pour laquelle s'élabore sous nos yeux un droit nouveau, création de notre conseil d'État, qui laisse bien loin derrière elle l'œuvre si vantée du préteur romain. Nous devons nous y arrêter quelques instants ; cette jurisprudence est en effet une manifestation notable de la transformation qui s'accomplit dans la notion de l'État.

Pénétrés de la vieille conception régalienne, nos juristes, il n'y a pas longtemps encore, affirmaient comme un dogme intangible l'irresponsabilité de l'État puissance publique. Dans leur pensée l'État est une personne d'essence supra-terrestre ; il peut se tromper ; il peut commettre des fautes, mais il est irresponsable. La puissance publique ne peut être soumise à la grande loi de la responsabilité ; elle est au-dessus de cette loi qui n'est point faite pour elle.

M. Berthélemy, que je m'excuse de prendre si souvent à partie, parle, encore dans la dernière édition de son *Traité de droit administratif* (1908), de l'irresponsabilité des administrations publiques à raison des actes d'autorité. Il écrit : « Les administrations n'ont à répondre des actes d'autorité des fonctionnaires que dans les hypothèses d'ailleurs nombreuses où la loi a prévu et organisé cette responsabilité[1]. »

A peine les juristes faisaient-ils une exception pour le cas où, même en dehors d'une expropriation proprement dite, il y avait un déplacement de richesse d'un patrimoine privé dans le patrimoine public. Alors on fondait la responsabilité de l'État, non pas sur l'idée d'une responsabilité générale de l'État agissant dans l'exercice de la puissance publique, mais sur l'inviolabilité du droit de propriété consacrée par l'article 17 de la Déclaration des droits[2].

Aujourd'hui au contraire une jurisprudence s'affirme de plus en plus qui admet le prin-

1. P. 77.

2. C'est à cette idée que se rattachent de nombreux arrêts du conseil d'État qui depuis longtemps accordent des indemnités, pour dommages causés aux propriétés par l'exécution de travaux publics. Cf. Hauriou, *loc. cit.*, p. 668.

cipe général de la responsabilité de l'État. On reconnaît cette responsabilité dans des hypothèses chaque jour plus nombreuses, où les partisans de la notion classique de puissance publique ne peuvent méconnaître que l'État intervient comme puissance. A la vérité on maintient l'expression consacrée de puissance publique, mais on donne des solutions qui en sont en réalité la négation. Le temps est déjà loin, quoi qu'en dise M. Berthélemy, où l'on ne reconnaissait la responsabilité de l'État puissance que dans les cas où la loi la consacrait expressément, aux cas par exemple d'expropriation, de réquisitions militaires, d'erreurs judiciaires d'après la loi 1895 sur la revision des procès criminels, ou au cas où il y avait un déplacement de valeur d'un patrimoine privé dans le patrimoine public. Le conseil d'État n'hésite plus à déclarer l'État responsable dans presque tous les domaines de son activité. Il est responsable par exemple lorsqu'il s'abstient de prendre les mesures de police nécessaires pour assurer la sécurité de la navigation[1], la pro-

1. Deux arrêts du conseil d'État (22 mars 1907, *Recueil*, p. 292, *Fournier* et *Desplanches*) décident que l'État doit être déclaré responsable de la perte d'une gabarre et de la mort des

tection des personnes et des choses lorsque sont accomplies des opérations matérielles de police irrégulières ou insuffisantes [1], lorsqu'il est procédé *téméritairement* à une exécution préalable [2]. En outre vous connaissez certai-

marins qui la montaient, résultant de l'abordage dans le chenal de la Gironde d'une épave de navire abandonnée en vertu de l'art. 216 du code de commerce et que l'administration avait négligé d'éclairer.

1. Pour établir que la jurisprudence du conseil d'État est conforme à la proposition d'après laquelle l'État n'est pas responsable à l'occasion des actes d'autorité, M. Berthélemy cite l'arrêt *Lepreux*, 13 janvier 1900, où on lit : « Considérant qu'il est de principe que l'État n'est pas en tant que puissance publique et notamment en ce qui touche les mesures de police responsable de la négligence de ses agents... » Depuis 1899 le conseil d'État a complètement abandonné cette jurisprudence. La remarquable note publiée par M. Hauriou sous cet arrêt (S., 1900, III, p. 1) n'a point été étrangère à ce changement. Dans une espèce identique à celle de l'arrêt *Lepreux*, le conseil d'État (arrêt *Thomaso Grecco*, 10 février 1905, *Recueil*, p. 139) a reconnu le principe de la responsabilité de l'État au cas où les agents chargés de la police n'ont pas pris les mesures suffisantes pour assurer la sécurité des personnes. Cf. les remarquables conclusions de M. Romieu, *Recueil*, 1905, p. 139 et la note de M. Hauriou sous l'arrêt S., 1905, III, p. 113. Rapp. les deux arrêts du 22 mars 1907 (voir la note précédente) reconnaissant la responsabilité de l'État à l'occasion de la police de la navigation. Ainsi on peut considérer comme établie la jurisprudence d'après laquelle l'Etat est responsable du préjudice causé à des particuliers par la négligence ou l'imprudence de ses agents en matière de police. On ne saurait opposer l'arrêt *Ginière* du 5 février 1904 (*Recueil*, p. 88), qui est antérieur aux décisions qui précèdent et qui est motivé en fait.

2. Arrêt *Zimmermann*, 27 février 1903, *Recueil*, p. 178. « Considérant, est-il dit dans l'arrêt, que si le préfet a exercé un

nement les remarquables conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Teissier, à la suite desquelles dans l'affaire Leberre le conseil d'État a reconnu la responsabilité de l'État au cas de révocation illégale et même simplement injustifiée d'un fonctionnaire[1].

droit qui lui était conféré par l'art. 69 de la loi du 22 juillet 1889, il n'a pu l'exercer qu'*aux risques et périls de l'administration.* » V. l'intéressante note de M. Hauriou sous l'arrêt, S., 1905, III, p. 17, et au *Recueil,* les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Romieu.

1. Sur les très remarquables conclusions de M. Teissier, le conseil d'État par l'arrêt *Leberre* (29 mai 1903, *Recueil,* p. 414) reconnait qu'un sous-officier qui a été l'objet de deux cassations successives de son grade irrégulièrement prononcées comme contraires aux lois des 23 juillet 1881 et 18 mars 1882, est recevable à demander à l'État une indemnité pécuniaire à raison du préjudice moral ou matériel que cette mesure lui a causé. Aujourd'hui, le conseil d'État décide que les fonctionnaires *municipaux,* révoqués même régulièrement, sont fondés, lorsqu'aucune faute ne peut leur être reprochée, à demander une indemnité de licenciement. Cette jurisprudence ébauchée par l'arrêt *Villenave contre ville d'Alger,* 11 décembre 1903 (*Recueil,* p. 767 et S., 1904, III, p. 121, note de M. Hauriou) a été très nettement affirmée par l'arrêt *Lacourte contre la ville du Cateau,* 15 février 1907 (*Recueil,* p. 156). La révocation est régulière, mais le conseil d'État accorde l'indemnité « considérant que la révocation, dans les circonstances où elle est intervenue, a causé au sieur Lacourte un préjudice dont il est fondé à demander la réparation ». Nul doute que le conseil d'État n'étende cette jurisprudence aux fonctionnaires de l'État qui seraient révoqués sans cause. Cf. la note de M. Jèze, *Revue du droit public,* 1907, p. 236. Sur la responsabilité de l'État à l'occasion de l'exercice de la puissance publique, cons. Teissier, *Répert. droit admin.,*

Ce n'est pas tout. L'irresponsabilité de l'État paraissait incontestable lorsqu'il agissait par voie d'acte réglementaire parce que, disaient les uns, la souveraineté se manifeste alors à un degré éminent[1] (ce qui d'ailleurs était contradictoire, car si la souveraineté existe elle est un droit absolu, elle n'est susceptible ni de plus ni de moins). L'État, disaient les autres (et je l'ai moi-même écrit[2]), est irresponsable parce que, le règlement étant une disposition par voie générale, il n'entre pas alors en relation, en commerce juridique, suivant l'expression de M. Hauriou, avec une personne déterminée et par conséquent ne peut être déclaré responsable à l'égard de qui que ce soit. Eh bien! cette irresponsabilité de l'État agissant par voie réglementaire est elle-même sur le point de disparaître. Dans un arrêt récent (6 décembre 1907) d'une importance capitale, rendu sur les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Tardieu et le rapport de M. le conseiller Romieu, le conseil d'État, par un

vº *Responsabilité*, publié en volume séparé; Tirard, *La responsabilité de la puissance publique*, 1906.

1. Teissier, *conclusions* pour l'arrêt Leberre, 29 mai 1903. *Recueil*, p. 415.

2. *Manuel*, p. 667.

considérant curieux, reconnaît en principe que la responsabilité de l'État peut être engagée, même à l'occasion d'un règlement, quand l'application de cet acte accroît directement les charges qui pèsent sur un patrimoine déterminé [1].

Il s'agissait du règlement d'administration publique du 1er mars 1901, qui a notablement augmenté les charges des compagnies de chemin de fer, telles qu'elles résultaient de l'ordonnance du 15 novembre 1846 et de leurs cahiers des charges. Les grandes compagnies attaquaient ce règlement par le recours pour excès de pouvoir, recours déclaré recevable, mais mal fondé [2]. Seulement dans l'un des considérants, le conseil d'État déclare que, si les compagnies établissent que le nouveau règlement, fait par l'État dans la plénitude de ses droits, ou plus exactement le règlement fait régulièrement par des agents compétents, a pour effet d'augmenter les obligations résultant pour elles de leurs cahiers des charges, elles sont fondées à obtenir devant le juge du contrat (c'est-à-dire le conseil de préfecture)

1. V. le texte de l'arrêt et les conclusions de M. Tardieu, S., 1908, III, p. 1 ; la *note* de M. Jèze, *Revue du droit public*, 1908, n° 1, p. 38 et suiv.

2. Cf. *Manuel*, p. 1023 et suiv.

une indemnité. On est là bien loin de l'ancienne notion de puissance publique irresponsable, puisque l'on reconnaît cette responsabilité à l'occasion d'un règlement d'administration publique déclaré légal, considéré comme fait sur délégation du Parlement et paraissant ainsi une manifestation par excellence de la souveraineté. N'est-ce pas la négation même de l'*imperium* ?

On dira peut-être que le conseil d'État reconnaît la responsabilité de l'État parce que dans l'espèce il y a violation même du contrat qui lie l'État. — Que la haute juridiction ait eu cette idée-là, ce n'est point douteux. Mais s'il y avait réellement violation d'un contrat, l'acte réglementaire serait nul, le conseil aurait dû prononcer cette nullité et non point reconnaître la validité du règlement et le principe de l'indemnité. La vérité c'est que la situation des compagnies concessionnaires est une situation réglementaire, que le gouvernement peut à tout moment modifier par un règlement. Mais si le nouveau texte accroît dans l'intérêt collectif les charges du concessionnaire, la caisse collective doit indemniser le patrimoine de celui-ci.

VIII

Ira-t-on plus loin encore? Arrivera-t-on à reconnaître la responsabilité de l'État en matière législative proprement dite? La question en ce moment même soulève un conflit entre la Chambre et le Sénat à propos du projet de loi tendant à interdire l'emploi du blanc de céruse pour les travaux intérieurs. Le Sénat saisi du projet de loi voté par la Chambre y a inscrit le principe de l'indemnité au profit des fabricants de céruse. La Chambre saisie à nouveau a repoussé l'indemnité et la question est en ce moment pendante devant la Chambre haute[1]. Il faut d'ailleurs poser la

1. M. Viviani, ministre du travail, a demandé à la commission sénatoriale de proposer au Sénat de se déjuger et de repousser comme la Chambre le principe de l'indemnité. Il a insisté sur cette idée que le projet de loi n'impliquait pas une expropriation, puisqu'il prohibait l'emploi de la céruse seulement pour les travaux intérieurs. Il invoque le précédent de la loi sur la saccharine (L. 30 mars 1902, art. 49) (*Le Matin*, 11 février 1907). Le 7 avril, M. Pédebidou, rapporteur, a déposé sur le bureau du Sénat un rapport concluant au maintien du projet tel qu'il avait été voté une première fois par la haute Assemblée, c'est-à-dire au paiement d'une indemnité aux cérusiers (*Le Matin*, 8 avril 1908.)

question d'une manière générale et se demander si le législateur qui fait une loi, dont l'application entraînera pour certains individus un préjudice particulier, est tenu, en vertu de la règle de droit, d'inscrire dans la loi le principe d'une indemnité due à ceux-ci.

Je réponds sans hésiter : non ; et cette réponse est la conséquence logique du caractère que nous avons reconnu à la loi. Celle-ci, ai-je dit, est la constatation du droit objectif, la formule ou la mise en œuvre de la règle de droit. Si le législateur faisant une loi nouvelle accordait une indemnité à ceux qui subissent un préjudice de ce fait, il reconnaîtrait que la loi qu'il édicte ne formule pas le droit, est elle-même, au moins pour certains, contraire au droit. Ce qui est contradictoire avec la notion même de la loi [1].

Il est des cas où cette solution est évidente. Si l'on suppose par exemple que dans un pays comme l'Angleterre, qui ne punit pas le recel, soit faite une loi nouvelle le punissant, on ne soutiendra pas, je pense, que les individus ou les sociétés, qui ont organisé ostensiblement à Londres des maisons de recel, pour-

1. Cf. Barthélemy, *Revue du droit public,* 1907, p. 92 ; mon *Manuel,* p. 667 et 1113, contre l'indemnité.

raient légitimement prétendre que la loi nouvelle devait reconnaître leur droit à une indemnité. De même s'il est scientifiquement établi que l'emploi du blanc de céruse dans les travaux intérieurs est mortel pour les ouvriers, les fabricants de cette substance ne peuvent prétendre à une indemnité, car le législateur ne fait qu'édicter une règle conforme au droit en prohibant l'emploi d'un produit toxique. De même que si un jour, prochain je l'espère[1], la loi interdit la fabrication et la vente de l'absinthe en France, les fabricants de ce poison ne pourront demander aucune indemnité[2]: ce sont des empoisonneurs publics, dont très légitimement le législateur prohibera la coupable industrie.

1. On a pu lire dans le *Matin* du 25 mars 1908 : « M. Bérenger a appuyé devant le groupe antialcoolique du Sénat, la proposition que M. de Lamarzelle a l'intention de déposer pour prohiber la vente de l'absinthe. Le groupe a approuvé cette mesure. »

2. Cependant en Suisse la commission du Conseil national pour l'initiative contre l'absinthe a décidé de proposer au Conseil national le rejet de la demande d'initiative ; et elle a été unanime à penser que dans le cas où l'interdiction de la fabrication serait prononcée, il faudrait accorder aux fabricants des indemnités équitables (*Le Journal de Genève*, 25 mars 1908, 1re édition). Le conseil fédéral a décidé de fixer au dimanche 5 juillet 1908 le vote populaire sur la demande d'initiative tendant à la prohibition de l'absinthe en Suisse (*Le Temps*, 2 mai 1908).

Aussi j'approuve entièrement M. Viviani, ministre du travail, quand il demandait récemment à la commission du Sénat de proposer à la Haute assemblée d'adopter la solution de la Chambre et de rejeter le principe de l'indemnité.

Une autre question se pose, différente de la précédente. Une loi prise comme telle n'entraîne pour personne aucun préjudice spécial; elle autorise seulement l'autorité administrative à prendre certaines mesures individuelles laissées à sa libre appréciation. Par hypothèse la loi ne contient point le principe d'une indemnité. Dans ces conditions les tribunaux peuvent-ils accorder une indemnité à ceux qui subissent un préjudice dérivant pour eux de l'application individuelle à eux faite de la loi par une décision administrative? Si l'on adopte l'idée qui paraît avoir inspiré le conseil d'État dans l'arrêt précité des grandes Compagnies (6 décembre 1907), je ne vois pas pourquoi les tribunaux refuseraient l'indemnité. On reconnaît la responsabilité de l'État pour le préjudice causé par l'application individuelle d'un règlement. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour l'application individuelle de la loi ? On ne peut pas dire que la loi est une manifestation plus

complète de la souveraineté que le règlement, puisque si l'on admet la souveraineté elle n'est pas susceptible de degrés, et qu'au surplus nous ne l'admettons point[1].

Toutefois la responsabilité de l'État ne serait certainement pas engagée, si la loi autorisait le Gouvernement à prononcer par mesures individuelles la fermeture de certains établissements, en raison de la nocivité des produits qui y sont fabriqués, par exemple les établissements où l'on fabrique de l'absinthe pour reprendre l'exemple de tout à l'heure. On ne devrait pas plus d'indemnité à ces fabricants dont l'usine serait fermée qu'on n'en devrait aux souteneurs ou aux apaches dont une loi nouvelle autoriserait l'arrestation par voie administrative.

Ainsi à mesure que disparaît la notion romaine, régalienne et jacobine de l'État, le principe de la responsabilité publique s'affirme plus énergiquement et son domaine s'élargit. Mais ne peut-on pas dire : reconnaître la res-

1. C'est ainsi que très justement la loi du 14 mars 1904, relative aux bureaux de placement, décide qu'une juste indemnité sera payée aux tenanciers de bureaux supprimés par voie administrative (art. 1). Le principe de l'indemnité n'aurait-il pas été inscrit dans la loi, j'estime que les tribunaux, régulièrement saisis, auraient dû légalement en attribuer une.

ponsabilité de l'État, c'est reconnaître sa personnalité, puisque la responsabilité implique une obligation fondée sur une faute ; or l'État ne peut être obligé que s'il est une personne et ne peut commettre une faute aussi que s'il est une personne.

L'objection, qui au premier abord paraît sérieuse, au fond ne porte pas. Je ne veux point ici étudier en détail le fondement de la responsabilité de l'État, ce qui m'entraînerait beaucoup trop loin. Mais il est facile de montrer en quelques mots que ce que nous appelons la responsabilité publique n'implique nullement la personnalité de l'État.

Cette responsabilité ne se rattache pas toujours au même principe. Dans certains cas elle a pour cause la nécessité de réparer avec les fonds de la caisse collective le préjudice particulier subi par un individu dans l'intérêt collectif. Elle est alors fondée uniquement sur le risque : la caisse publique est une caisse d'assurance mutuelle des individus contre les dommages à eux occasionnés dans l'intérêt public. Il en est ainsi toutes les fois que l'État est responsable sans qu'il y ait aucune violation du droit, aucune irrégularité commise, par exemple au cas d'expropriation, de réquisi-

tion, de dommages résultant de travaux publics.

Dans d'autres cas au contraire, le service public a mal fonctionné ; il y a eu violation de la loi de service ; il y a eu faute, et c'est pour cela que l'État est responsable. Mais cette faute c'est le fonctionnaire qui l'a commise, ce n'est point l'État, simple abstraction. Si l'on parle d'une faute de l'État, ce n'est qu'une métaphore [1]. Pour soutenir que l'État lui-même peut commettre une faute il faut revenir aux doctrines métaphysiques de personnalité collective, d'âme nationale dont je crois avoir fait justice. Le fait, c'est une faute commise par des hommes, les agents d'un service public. Alors se pose la question de savoir quel patrimoine supportera définitivement les conséquences de cette faute. Si elle est personnelle au fonctionnaire [2], c'est-à-dire si celui-ci a agi dans un but étranger au fonctionnement du service

1. Si l'on veut se rendre compte des solutions artificielles auxquelles conduit la scolastique juridique chère à quelques juristes, on pourra lire le livre d'ailleurs très remarquable de M. Mestre, *Les personnes morales et le principe de leur responsabilité morale*, 1899.

2. Pour la détermination de la faute personnelle, cf. *Libres entretiens*, mars 1908 ; et mon volume *L'État, les gouvernements*, 1903, p. 773 et *Manuel*, p. 457 et s.

public, c'est sur son propre patrimoine que le préjudice devra être réparé. Si au contraire il y a une faute de service, c'est-à-dire si le fonctionnaire, tout en commettant une faute, a agi dans le but d'assurer le fonctionnement du service, l'indemnité due à la victime de la faute sera prise dans la caisse publique. M. Hauriou a dit qu'alors l'État était responsable pour faute [1]. Il faut s'entendre. L'État n'est pas responsable d'une faute qu'il ne peut pas commettre, pour cette bonne raison qu'il n'est pas une personne. Mais la caisse collective assure l'administré contre le préjudice provenant pour lui du mauvais fonctionnement d'un service public dû à la faute d'un ou plusieurs fonctionnaires. Cette assurance est de droit puisque c'est dans l'intérêt collectif qu'est établi le service public.

Ainsi par ces notions nouvelles de la loi, des obligations négatives et positives s'imposant aux gouvernants, de l'acte administratif, de la responsabilité de l'État, on voit comment s'élabore un régime politique nouveau duquel

1. *Note* sous l'arrêt *Tomaso Grecco,* 10 février 1905, S., III, p. 113. — Cf. mon *Manuel,* p. 670.

seront définitivement éliminés les concepts métaphysiques de personnalité et de souveraineté, dont je me suis attaché d'abord à montrer le néant et le danger.

Il me reste à étudier le second élément de la transformation politique, la décentralisation ou le fédéralisme syndicaliste. Ce sera l'objet de la prochaine et dernière conférence.

TROISIÈME CONFÉRENCE

I. Critique du syndicalisme révolutionnaire. — II. La vraie notion de classe sociale. — III. Le vrai caractère du mouvement syndicaliste. — IV. Comment il se coordonne avec la transformation du régime politique. — V. Le syndicalisme *fonctionnariste*. — VI. La décentralisation par services publics.— VII. Conclusions générales.

MESDAMES, MESSIEURS,

En même temps que le gouvernement central se transforme et s'organise sur le fondement du droit objectif, apparaît un autre arrangement social d'une importance considérable, et que j'ai appelé la *décentralisation* ou le *fédéralisme syndicaliste*. Les différentes classes sociales prennent conscience à la fois de leur autonomie et de leur interdépendance. Elles se donnent par le syndicalisme une structure juridique définie ; elles tendent même à acquérir la direction de la besogne sociale qui en fait leur incombe ; elles viennent limiter l'ac-

tion du gouvernement central, devant la réduire dans un avenir, peut-être prochain, à un simple rôle de contrôle et de surveillance. Ainsi, j'en ai la conviction, le mouvement syndicaliste, après une période plus ou moins longue de troubles et peut-être de violences, pourra donner à la société politique et économique de demain une cohésion et une intégration que n'a point connues depuis des siècles notre société française.

I

Mais je tiens avant tout à éviter un malentendu. Une école bruyante se qualifie d'école *syndicaliste révolutionnaire*; elle a pour organe une revue *Le Mouvement socialiste* où écrivent des hommes distingués M. Lagardelle, M. Georges Sorel, M. Édouard Berth, duquel j'ai déjà fait quelques citations. Nul n'a montré mieux que lui la décomposition de l'État régalien, et l'importance capitale du mouvement syndicaliste actuel. Une association tapageuse, la Confédération générale du travail, avec son journal *La Voix du Peuple,* veut dès à présent appliquer les doctrines du syndicalisme révolutionnaire et se présente comme l'organe essentiel déjà formé de la société nouvelle constituée sur le principe du syndicalisme [1].

1. Cf. E. Poujet, *La Confédération générale du travail,* 1908 ; Lagardelle, *Mouvement socialiste,* 3e série, I, p. 46, 1907, le résumé des doctrines de l'école syndicaliste révolutionnaire ; Id., *Le syndicalisme,* dans *Documents du progrès,* avril, 1908, p. 299. Rapp. Challaye. *Le syndicalisme révolutionnaire, Revue de métaphysique,* janvier 1907, p. 103 et mars 1907, p. 256 ; Villey, *Les nouvelles forces sociales, le syndicalisme, Revue d'économie politique,* 1907, p. 721.

Je crois absolument à la profondeur et à l'importance du mouvement syndicaliste ; mais je tiens à dire nettement sur quels points très précis je répudie énergiquement les doctrines du syndicalisme révolutionnaire.

D'abord je repousse avec la dernière énergie ce que les syndicalistes révolutionnaires, à la suite de M. Georges Sorel, appellent pompeusement la théorie de la violence et le mythe de la grève générale. M. Georges Sorel a notamment écrit : « La violence vient naturellement prendre place dans notre système : d'un côté un progrès rapide de la production conduit par un capitalisme déchaîné, et de l'autre une organisation croissante du prolétariat qui acquiert des qualités de puissance dans les luttes violentes que les grèves entraînent, voilà les deux conditions du syndicalisme révolutionnaire [1]. » Ainsi pour M. Georges Sorel

1. G. Sorel, *Réflexions sur la violence*, *Mouvement socialiste*, 2e serie, XVIII, 1906, p. 5, 140, 256, 300, spécial., p. 266; XIX, 1906, p. 33. L'auteur conclut ainsi : « Le lien que j'avais signalé... entre le socialisme et la violence prolétarienne, nous apparaît maintenant dans toute sa force. C'est à la violence que le socialisme doit les hautes valeurs morales par lesquelles il apporte le salut au monde moderne. » V. la lettre de M. G. Sorel à M. Daniel Halévy, laquelle sert d'introduction aux *Réflexions sur la violence*, publiées en un volume, *Mouvement socialiste*, 3e série, I, 1907, p. 137.

la violence est la condition même du progrès.

C'est ce contre quoi je proteste énergiquement. La violence est essentiellement destructive ; elle est en effet source de souffrance et de mort. La régénération et le progrès par la souffrance, c'est une doctrine qui m'indigne ; elle peut servir de thème aux paradoxes d'un Joseph de Maistre ; elle peut plaire à quelques individus exaltés recherchant par une perversion des sens la volupté des macérations. Mais elle est une doctrine de mort.

Je repousse énergiquement aussi la grève générale. Comprenant qu'elle est matériellement impossible, parce que, si elle se réalisait, les grévistes seraient les premiers à en souffrir, puisqu'ils sont consommateurs avant d'être producteurs, les syndicalistes révolutionnaires ont inventé cette jolie expression, le mythe de la grève générale. Si je comprends bien leur pensée, ils veulent dire que la grève générale est impossible en fait, mais qu'il faut répandre la croyance qu'elle est possible, lui donner même le caractère d'une croyance religieuse, et qu'ainsi on aura un moyen puissant de provoquer, d'exciter les luttes violentes et meurtrières, desquelles doit sortir la

société nouvelle et régénérée. M. Ed. Berth et M. Georges Sorel vont même jusqu'à dire que de même que le monde ancien a été régénéré par le mythe de la divinité de Jésus-Christ, de même le monde moderne sera renouvelé par le mythe de la grève générale[1].

Ici encore je proteste, parce que cette théorie qui paraît savante n'est elle aussi qu'un moyen de provoquer la violence et d'aggraver l'intensité des luttes de classes. D'autre part gardons-nous d'apporter dans notre activité politique et sociale l'esprit de foi religieuse ; il a provoqué assez de souffrances dans le monde pour qu'il soit temps enfin de le tenir étranger aux

1. V. notamment G. Sorel, *La grève générale prolétarienne, Mouvement socialiste,* 1re série, XVIII, 1906, p. 256 et suiv. ; Ed. Berth. *Ibid.*, 3e série, I, 1907, p. 397 et suiv., II, 1908, p. 203 et 221, où il écrit : « ... Le mythe de la grève exprime la résurrection d'un peuple, prenant conscience de lui-même, de sa personnalité complexe, de son unité spirituelle comme d'un tout indivisé. En face de l'intellectualisation croissante, c'est-à-dire de la matérialisation croissante de la nouvelle décadence, comme autrefois le christianisme en face de la décadence romaine..., en face de cet éparpillement, de cette pulvérisation... où plus rien de social ne subsiste..., un peuple se reforme autour des ateliers, dans les syndicats, dans les grèves... Le syndicalisme, avec le *mythe de la grève générale,* revient donner au socialisme une vigueur nouvelle... ». Cf. G. Sorel, *La ruine du monde antique,* 1902 ; *Le système historique de Renan,* 1906. Sur la grève générale, cons. Griffuelhes, *L'action syndicaliste,* 1908 ; Et. Buisson, *La grève générale,* 1905.

rapports sociaux et de n'y voir qu'un état de conscience individuelle.

Enfin je repousse aussi l'idée beaucoup trop étroite que les syndicalistes révolutionnaires se forment du mouvement syndicaliste. Pénétrés de l'erreur colossale qu'a introduite Karl Marx, les syndicalistes révolutionnaires ne voient dans les sociétés modernes en général et dans la France en particulier que deux classes, opposées et en guerre, la classe bourgeoise ou capitaliste, et la classe ouvrière ou prolétarienne, ou comme ils disent les parasites et les producteurs ; et ils prêchent à tous les carrefours la lutte à main armée de la classe ouvrière contre la classe capitaliste. A cette lutte ils n'admettent ni trêve, ni transaction ; elle doit se poursuivre jusqu'à complet anéantissement de la classe bourgeoise.

Voici par exemple ce qu'écrivait dans le *Mouvement socialiste* M. Édouard Berth au mois de mai dernier : « Il y a deux forces en présence, la force capitaliste et la force ouvrière ; elles n'ont pas à se préoccuper l'une de l'autre. La classe ouvrière ne se voit nullement comme la partie d'un tout; mais elle se considère comme étant un tout par elle-même ; ...elle veut la ruine totale de ses adversaires, le renverse-

ment absolu de l'ordre bourgeois et la création d'un ordre ouvrier. Il ne s'agit pas de composer ou de transiger avec la bourgeoisie, il s'agit de la détruire... Bien loin de chercher à atténuer l'*insolidarité*, il faut la creuser davantage, la poursuivre à fond et la transformer en une véritable lutte de classes[1]. » Et M. Lagardelle, dans la même Revue, au mois d'août 1907 : « Le syndicalisme est l'attaque contre les détenteurs du capital et la revendication de la direction de la production par les groupes producteurs.[2] »

Ces cris de guerre n'expriment point la réalité sociale. La structure de nos sociétés modernes est quelque chose d'autrement compliqué que ne le semblent croire les collectivistes et à leur suite les syndicalistes révolutionnaires. On nous parle toujours de deux classes dont les intérêts s'opposent, la classe capitaliste et la classe ouvrière. Elles existent toutes deux ; elles sont souvent en conflit ; ce n'est point contestable. Mais il existe bien d'autres classes dans toutes les sociétés modernes et particulièrement en France. Si l'on ne voit que les deux classes capitaliste et

1. *Mouvement socialiste*, mai 1907, p. 488.
2. *Mouvement socialiste*, août 1907, p. 100.

ouvrière et leurs rapports, on ne voit qu'une toute petite partie du problème social et du problème politique qui lui est intimement lié. Si l'on ne voit dans le mouvement syndicaliste que l'organisation du prolétariat pour conquérir le capital et la direction de la production, on ne comprend point le vrai caractère de ce vaste mouvement; on l'exploite pour y trouver un moyen criminel d'exciter les passions malsaines, de pousser les foules ignorantes au pillage et au sabotage, quand il n'est rien de moins qu'une évolution tendant à la redistribution de tous les éléments constitutifs de notre société.

II

Que sont donc les classes sociales ? Tout le monde en parle ; mais il n'est point aisé d'en trouver une définition même dans les écrits de ceux qui en parlent le plus. S'il est incontestable qu'il y a des classes dans nos sociétés modernes, il est non moins certain qu'elles ne sont pas des groupements d'individus soumis à des régimes juridiques définis et distincts. Cela est d'évidence dans les pays, où comme en France l'égalité civile et l'égalité politique ont été réalisées. Puisque la différenciation des classes n'est pas juridiquement définie, les limites qui les séparent sont nécessairement extrêmement flottantes ; les déclassements sont très fréquents, et beaucoup d'individus sont placés sur la ligne frontière très indécise qui sépare deux classes voisines.

De nombreux faits pourraient montrer combien on est loin de la vérité quand on prétend qu'il n'y a dans les sociétés modernes que deux classes, la classe capitaliste et la classe

ouvrière, entre lesquelles existerait une lutte irrémissible jusqu'à complet écrasement de l'une d'elles. Je ne citerai que quelques exemples. En France un très grand nombre d'individus, et peut-être la majorité sont à la fois capitalistes et travailleurs. Notamment les paysans petits propriétaires, qui cultivent eux-mêmes leurs terres, avec l'aide de leur famille et de quelques ouvriers. Ils sont, on le sait, très nombreux dans toutes les régions de la France. Et encore les chefs d'un commerce, d'une industrie, qui font valoir eux-mêmes par leur travail le petit capital qui leur appartient. On dira, je le sais, que le petit commerce, la petite industrie sont sur le point de disparaître devant les grands magasins et les grands ateliers. C'est possible ; mais pour le moment encore le petit commerce et la petite industrie constituent une classe numériquement importante de la population. On l'a bien vu en 1887-1889, à l'époque du mouvement boulangiste ; c'est elle qui à Paris même le 27 janvier 1889 donnait au Général 80 000 voix de majorité. Et il faut n'avoir pas parcouru une région quelconque de la France en automobile ou à bicyclette, pour pouvoir méconnaître la place considérable qu'occupe dans le pays la petite

bourgeoisie, à la fois ouvrière et capitaliste, tant paysanne que citadine.

A un autre point de vue, on n'a pas une vision plus exacte des choses quand on range dans une même classe, la classe des salariés, tous ceux qui n'ont point de capital et n'ont pour vivre que le salaire de leur travail. L'ouvrier manuel dont le salaire est souvent plus élevé que le traitement du petit employé ou du fonctionnaire n'appartient pas à la même classe qu'eux, et cependant les uns et les autres sont des salariés. Quand les fonctionnaires veulent se solidariser avec la classe ouvrière, ce sont des naïfs qui se laissent prendre aux déclamations aussi creuses que perfides des démagogues révolutionnaires[1].

1. C'est ainsi par exemple que les instituteurs ne font que compromettre leur cause syndicaliste quand ils votent des résolutions semblables à celle votée par leur congrès de Lyon, le 17 avril 1908 : « Le congrès des syndicats d'instituteurs, considérant que la réorganisation de l'enseignement primaire doit être l'œuvre de la collaboration effective des professionnels (instituteurs) et des intéressés (pères de famille) ; que cette collaboration ne peut s'exercer que par la réunion de représentants spécialement mandatés des groupements corporatifs, décide : 1° Qu'un congrès mixte, composé des délégués des syndicats d'instituteurs et des délégués des syndicats d'ouvriers, se tiendra en 1909, à l'occasion du congrès corporatif de Pâques ; que ce

Les éléments qui constituent les différentes classes sociales sont extrêmement nombreux et complexes. Mais l'un d'eux forme le caractère saillant et plus particulièrement représentatif. Il apparaît à mon sens si l'on rattache la différenciation des classes à la structure même de l'agrégat social et si l'on définit les classes dans nos sociétés modernes de la manière suivante : des groupements d'individus appartenant à une société donnée, entre lesquels existe une interdépendance particulièrement étroite parce qu'ils accomplissent une besogne du même ordre dans la division du travail social.

L'idée de division du travail social, si magistralement mise en relief par M. Durkhein, est en somme très simple[1]. Elle peut se résumer en cette proposition : l'interdépendance qui unit les hommes appartenant à un même groupement social résulte surtout de la part différente que chacun apporte au travail destiné à réaliser la satisfaction des besoins de

congrès sera chargé de l'élaboration d'un projet de réorganisation de l'enseignement primaire » (*Le Temps*, 19 avril 1908).

1. Durkheim, *La division du travail social*, 1894 ; 2e édit., 1905 (Paris, F. Alcan). — Rapp. mon volume *L'État, le droit objectif*, 1901, chap. I.

tous et de chacun. Cela posé, on conçoit aisément qu'un lien particulièrement étroit existe entre les hommes qui accomplissent le même ordre de besogne dans ce vaste atelier qu'est toute société. Ce lien plus étroit résulte avant tout de la similitude des intérêts et des aptitudes, de la nature du travail accompli, manuel ou intellectuel, mais aussi de la similitude des habitudes, des manières de vivre, des aspirations, des joies et des souffrances communes.

Si les classes sont réellement ce que je dis, on comprend aisément pourquoi par exemple les ouvriers manuels de l'industrie privée et les fonctionnaires n'appartiennent pas à la même classe, quoique les uns et les autres soient des salariés ; ils n'accomplissent point le même ordre de besogne ; les fonctionnaires exécutent un travail qui a un caractère tout particulier par cela même qu'il est érigé en service public. On comprend comment même les ouvriers et les employés de l'industrie ou du commerce privé, quoique salariés les uns et les autres, n'appartiennent pas cependant à la même classe ; eux non plus n'exécutent pas des travaux de même nature. On comprend aussi comment les ouvriers d'une entreprise

et les directeurs de cette entreprise appartiennent à des classes différentes, quoique souvent les directeurs ne soient eux-mêmes que des salariés, comment les paysans petits propriétaires, les petits industriels, les petits commerçants, les ouvriers agricoles, les ouvriers des villes appartiennent à autant de classes distinctes. Enfin il y a et il y aura probablement longtemps encore une classe capitaliste, une classe exclusivement capitaliste ; et, je le dis sans hésiter, ce n'est point un mal. D'abord elle est beaucoup moins nombreuse qu'on ne le dit. En France notamment, le nombre des capitalistes purs, je veux dire de ceux qui vivent exclusivement de l'intérêt de leur capital, est en réalité très restreint. De plus on a montré souvent qu'avec la division infinie du capital dans les fonds d'État[1] et dans beaucoup de sociétés par actions la fameuse concentration des capitaux, dont les collectivistes nous remplissent les oreilles, n'a point en France les proportions qu'ils s'attachent à lui donner. J'ajoute que la classe capitaliste pure a elle aussi son rôle social à remplir : elle comprend tous ceux dont la mission est

1 V. notamment les discours de MM. Jules Roche et Aymond à la Chambre des députés les 21 et 22 mai 1908.

de réunir des capitaux et de les mettre à la disposition des entreprises. Le propriétaire capitaliste est investi d'une fonction sociale déterminée. Son droit subjectif de propriété, je le nie ; son devoir social, je l'affirme. Tant que la classe capitaliste remplira la mission qui lui est assignée, elle vivra. Du jour où elle la négligerait, elle disparaîtrait, comme ont disparu en 1789 la noblesse et le clergé.

III

Si telle est bien la notion moderne de classes sociales, il est facile de comprendre le vrai caractère du mouvement syndicaliste et comment il concourt à une transformation profonde du régime politique. Le mouvement syndicaliste n'est point en réalité la guerre entreprise par le prolétariat pour écraser la bourgeoisie, pour conquérir les instruments et la direction de la production. Ce n'est pas, comme le prétendent les théoriciens du syndicalisme révolutionnaire, la classe ouvrière prenant conscience d'elle-même pour concentrer en elle le pouvoir et la fortune et anéantir la classe bourgeoise. C'est un mouvement beaucoup plus large, beaucoup plus fécond, je dirai beaucoup plus humain. Il n'est pas un moyen de guerre et de division sociales ; je crois qu'il est au contraire un moyen puissant de pacification et d'union. Il n'est pas une transformation de la seule classe ouvrière ; il s'étend à toutes les classes sociales et tend à les coordonner en un faisceau harmonique.

Il faut voir en effet dans le syndicalisme un mouvement qui tend à donner une structure juridique définie aux différentes classes sociales, c'est-à-dire aux groupes d'individus qui sont déjà unis par l'égalité de besogne dans la division du travail social. On a pu constater historiquement que les luttes de classes ont été d'autant moins vives dans les sociétés que les classes étaient plus hétérogènes et plus juridiquement délimitées. Alors s'établit une coordination des diverses classes entre elles, qui réduit au minimum les luttes sociales et protège en même temps fortement l'individu encadré dans son groupe contre les revendications des autres classes et contre l'arbitraire d'un pouvoir central.

Sans parler des castes de l'Inde et de l'ancienne Égypte, on peut trouver la preuve de cette assertion dans l'histoire de la période féodale. Avec plusieurs historiens modernes, je crois qu'après beaucoup de luttes, de violences, la féodalité nous a offert un moment, au XIIIe siècle, l'exemple d'une société, d'ailleurs très cosmopolite, dont les classes hiérarchisées et coordonnées étaient unies entre elles par un système de conventions, qui leur reconnaissaient une série de droits et de de-

voirs réciproques, sous le contrôle du roi, suzerain supérieur chargé, suivant la belle expression de l'époque, de faire régner « l'ordre et la paix par la justice », c'est-à-dire d'assurer l'accomplissement par chaque groupe des devoirs que lui imposait sa place dans l'arrangement social. Avec la monarchie absolue la hiérarchie sociale des classes disparaît. La royauté centralisée attire à elle tous les pouvoirs et toutes les fonctions. Les ordres subsistent ; mais ils ne sont qu'une survivance. Ne rendant plus de services, ils sont condamnés à mort. Ils disparaissent en effet au premier souffle révolutionnaire. Alors, je l'ai dit, l'État, formidablement puissant parce qu'il s'appuie sur le dogme de la souveraineté nationale, qui compte à ce moment beaucoup de croyants, règne sans contrepoids sur une foule d'individus isolés et impuissants, sur une poussière d'hommes.

Le syndicalisme, c'est l'organisation de cette masse amorphe d'individus ; c'est la constitution dans la société de groupes forts et cohérents, à structure juridique précisée, et composés d'hommes déjà unis par la communauté de besogne sociale et d'intérêt professionnel. Qu'on ne dise pas que c'est l'absorption,

l'anéantissement de l'individu par le groupe syndical. Non point. L'homme est un animal social, il y a longtemps qu'on l'a dit ; l'individu dès lors est d'autant plus homme qu'il est plus socialisé, je veux dire qu'il fait partie de plus de groupes sociaux. Je serais tenté de dire qu'alors seulement il est un surhomme. Le surhomme n'est point, comme le voulait Nietzsche, celui qui peut imposer sa toute puissance individuelle ; c'est celui qui est fortement encadré dans des groupes sociaux, parce qu'alors sa vie comme homme social devient plus intense. Et comme la famille se désagrège de plus en plus, comme la commune a cessé d'être un groupe social cohérent, l'homme du xx[e] siècle ne pourra trouver cette vie sociale intensifiée que dans les syndicats professionnels.

Ce grand mouvement d'intégration qu'est le syndicalisme s'étend à toutes les classes. Il n'est qu'à son aurore. Il remplira tout notre siècle ; il en sera certainement la marque caractéristique. Son action pacificatrice est certaine, et aussi la protection efficace qu'il assurera aux individus contre l'arbitraire des gouvernants.

Tout cela a été bien compris par un noble

esprit qui, pendant sa trop courte carrière, a été un des plus puissants instigateurs du mouvement syndicaliste. Fernand Pelloutier écrivait dans son *Histoire des Bourses du travail,* publiée en 1902, un an après sa mort : « Il est vrai que les hommes qui croient à l'État providence doivent éprouver quelque antipathie pour ces libres associations d'hommes (les syndicats). Mais comment ceux qui aiment la liberté, qui repoussent le système centralisateur..., comment ceux-là ne comprennent-ils pas que les groupes corporatifs sont les cellules de la société fédéraliste prochaine ? (Le système tend à) former, d'après la loi de séparation des organes, des groupes médiocres (Pelloutier veut dire des groupes d'importance numérique médiocre) respectivement souverains, et unis, dans la mesure et pendant la durée jugées par eux utiles, par des pactes fédératifs librement établis[1]. »

Au reste l'influence de Proudhon[2] et de

1. Pelloutier, *Histoire des bourses du travail,* 1902, p. 169.

2. Assurément dans l'œuvre si touffue et si diverse de Proudhon, on trouve facilement des idées d'ordre différent, et quelquefois contradictoires. Cependant l'idée directrice paraît bien avoir été celle de l'organisation de la société en un arrangement de classes sociales organisées et réglant leurs rapports par des conventions collectives. Voici le passage qui me paraît le plus ca-

Bakounine[1] est là certaine ; elle se fait fortement sentir et sur les doctrines et sur le mouvement dont nous parlons. Mais le temps ne me permet pas d'y insister.

caractéristique : « Ce que nous mettons à la place du gouvernement, nous l'avons fait voir, c'est l'organisation industrielle. Ce que nous mettons à la place des lois, ce sont les contrats. Point de loi votée ni à la majorité, ni à l'unanimité ; chaque citoyen, chaque commune ou fédération fait la sienne. Ce que nous mettons à la place des pouvoirs politiques, ce sont les forces économiques ; ce que nous mettons à la place des anciennes classes de citoyens, noblesse et roture, bourgeoisie et prolétariat, ce sont les catégories et spécialités de fonctions, agriculture, industrie, commerce, etc. Ce que nous mettons à la place de la force publique, c'est la force collective. Ce que nous mettons à la place des armées permanentes, ce sont les compagnies industrielles. Ce que nous mettons à la place de la police, c'est l'identité des intérêts. Ce que nous mettons à la place de la centralisation politique, c'est la centralisation économique. L'apercevez-vous maintenant cet ordre sans fonctionnaires, cette unité profonde et tout intellectuelle ? Ah ! vous n'avez jamais su ce que c'est que l'unité, vous qui ne pouvez la concevoir qu'avec un attelage de législateurs, de préfets, de procureurs généraux, de douaniers, de gendarmes ! » (Proudhon, *Idée générale de la révolution au XIXe siècle, Œuvres complètes*, X, 1860, p. 259 et 260).

1. L'influence de Bakounine en France a certainement été assez restreinte. Son nom doit cependant être rapproché de celui de Proudhon. On lira avec intérêt le morceau publié dans le tome I de ses *Œuvres*, édit. française, sous le titre : *Fédéralisme, socialisme et antithéologisme*. Toutefois le fédéralisme qu'il y enseigne paraît être plutôt un fédéralisme de provinces et de communes qu'un fédéralisme de classes. Cf. notamment p. 16.

IV

Comment ce mouvement syndicaliste se coordonne-t-il avec la transformation de l'État marquée dans les conférences précédentes ? Il n'est pas difficile de le montrer au point de vue politique pur et au point de vue des services publics.

M. Fournière, bien connu dans cette maison, a écrit : « Par la vertu de l'association, nous éviterons deux écueils redoutables : d'une part la violence d'un soubresaut révolutionnaire, d'autre part l'omnipotence de l'État, c'est-à-dire la tyrannie aggravée de la démagogie[1]. » L'éminent écrivain a bien compris l'erreur de nos pères, qui avaient cru conquérir la liberté en proclamant le principe de la souveraineté du peuple, sans voir que par là ils exposaient l'individu à une tyrannie encore plus redoutable que celle du roi. La

1. Fournière, *L'individu, l'association et l'État*, 1906, p. 21. (Paris, F. Alcan). Rapp. Id., *La Sociocratie*, *Revue socialiste*, mars 1908, p. 253 et suiv. ; *Adaptation de l'État à sa fonction économique*, *Ibid.*, janvier 1908, p. 1 et suiv.

formation de syndicats puissants, encadrant tous les individus de toutes les classes sociales et reliés entre eux par des conventions collectives établissant des relations d'ordre juridique, constituera une garantie puissante, la seule efficace, contre l'omnipotence des gouvernants, je veux dire l'omnipotence de la classe, du parti ou de la majorité qui en fait détient le monopole de la force. Il y aura dans cette formation syndicale une forte et résistante structure, qui formera une barrière à l'application de toute mesure oppressive. Ce sera comme l'organisation permanente d'une résistance défensive à l'oppression. La forme organique toute naturelle de cette force de résistance, ce sera une représentation professionnelle largement et fortement organisée.

Naturellement les tenants de la souveraineté nationale et de la loi du nombre repoussent énergiquement cette réforme. M. Esmein par exemple déclare que : « Le principe de la souveraineté nationale exclut logiquement ce qu'on appelle la représentation des intérêts. » Il en donne cette raison, qui sent bien la scolastique, que « les divers collèges électoraux ne doivent être que des fractions du corps élec-

toral entier,... que les fractions ne restent telles qu'en tant qu'elles possèdent toutes les qualités de l'entier[1]. » Mais les faits seront plus forts que les hommes. Peut-être le mouvement syndicaliste n'est-il pas encore assez avancé pour que l'on puisse tenter l'entreprise d'une législation positive sur ce point, bien que des hommes très distingués, M. Charles Benoist, M. l'abbé Lemire, l'aient demandé[2]. Mais certainement dans un avenir, que verront les jeunes d'aujourd'hui, s'organisera, à côté d'une représentation proportionnelle des partis, une représentation professionnelle des intérêts, c'est-à-dire une représentation des diverses classes sociales organisées en syndicats et en fédérations de syndicats. Comme l'a dit M. Charles Benoist, « il faut organiser la représentation de manière qu'elle renferme le plus possible de l'homme et de la vie, qu'elle soit proportionnelle, non seulement aux opinions, qui ne sont de nous qu'une minime par-

1. *Droit constitutionnel*, 4e édit., 1906, p. 228 et 231.

2. Charles Benoist, *Rapport à la Chambre*, 1905, sess. ord. *J. off.*, Débats parlem., p. 472. Rapp. Id. *La politique* ; — *Sophismes politiques de ce temps* ; — *La crise de l'État moderne* ; — *Pour la réforme électorale*, 1908. L'abbé Lemire, *Discours* à la Chambre, 16 mars 1894, *J. off.*, Débats parlem., p. 562. — Cf. mon *Manuel*, p. 368 et suiv.

tie, mais à tout ce qui est en nous humanité, vie, force sociale[1]. »

Une chambre composée des élus des groupes syndicaux peut seule constituer un contre-poids à la puissance d'une chambre représentant les individus, serait-elle élue au système de la représentation proportionnelle. La séparation des pouvoirs entre un homme investi de l'exécutif et un parlement investi du législatif est moins que jamais une limitation de la puissance politique. Il y a des gens qui croient encore qu'un Président de la République mieux armé, ayant une autre origine que celle que lui donne la constitution de 1875, pourrait former un contre-poids utile à la toute puissance de la Chambre des députés. Aujourd'hui en France, un chef d'État, quelque origine qu'on lui donne, quelque pouvoir qu'on lui confère, n'est autre chose qu'un personnage décoratif, qui reçoit les souverains et les ambassadeurs, préside les cérémonies, donne des bals et des dîners, va aux courses, mais dont l'action politique est réduite à rien. On redoute la dictature d'un chef d'État élu au suffrage direct et universel. Crainte chimérique. Cette dictature ne serait

1. *Rapport*, cité à la note précédente, *J. off.*, p. 477.

possible que si elle pouvait s'appuyer sur la prépondérance d'un élément militaire à l'esprit prétorien. Or je crois bien que depuis l'insuccès du Boulangisme, depuis l'affaire Dreyfus, depuis le service de deux ans, cette prépondérance et cet esprit ont heureusement disparu sans retour.

D'ailleurs pour parler franc, la toute-puissance politique appartient aujourd'hui en réalité bien moins aux chambres qu'au Conseil des ministres, qui en droit est l'intermédiaire politiquement responsable entre le Président de la République et le Parlement, qui en fait est une sorte de comité de salut public qui, à l'aide de moyens extra-parlementaires, peut, s'il le veut bien, conserver le pouvoir à son gré [1]. Sa responsabilité politique est devenue un vain mot. Cette déformation du régime parlementaire subsistera tant qu'une représentation professionnelle ne sera pas organisée à côté de la représentation proportionnelle. Je

1. On raconte qu'au déjeuner de Marienbad (août 1907), Édouard VII ayant demandé à M. Clémenceau, président du Conseil, combien de temps il pensait rester encore aux affaires, celui-ci lui aurait répondu : « Sire, tant que je voudrai. » Je ne sais si l'anecdote est vraie ; en tous cas la réponse attribuée au président du Conseil est le résumé tout à fait exact de la situation politique actuelle.

ne sais pas si le régime, qu'alors on aura, pourra s'appeler parlementaire ; mais je suis convaincu qu'il sera une garantie puissante contre l'arbitraire du gouvernement qui ne pourra sortir de son rôle de contrôle, de surveillance, de protection, de mise en mouvement de la force publique, rôle auquel devra se réduire son action.

V

Le mouvement syndicaliste vient aussi par une autre voie s'harmoniser avec la forme nouvelle de l'État. Il prépare en effet la décentralisation par services publics, par la formation de syndicats de fonctionnaires, qui nécessairement seront doués d'une très large autonomie. Nous touchons ici à une question d'un intérêt capital et bien actuel.

Et tout d'abord la question des syndicats de fonctionnaires se pose en droit positif. D'après la législation actuellement en vigueur en France les fonctionnaires peuvent-ils légalement se syndiquer ? Je réponds sans hésiter : non; les fonctionnaires d'aucune espèce ne peuvent se syndiquer. La loi de 1884 sur les syndicats professionnels ne s'applique point à eux, mais seulement aux professions privées [1]. Ce n'est pas douteux et je passe.

1. Cf. Cass., 28 février 1902, S., 1903, I, p. 445. Il y est dit que la loi du 21 mars 1884 a refusé « le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole... ». Il n'y a point à faire la prétendue distinction entre les fonctionnaires dits d'autorité et ceux

Mais que doit faire aujourd'hui le législateur en présence du syndicalisme *fonctionnariste* ? Y a-t-il là un mouvement superficiel sans doute, mais susceptible d'entraîner la désorganisation des services publics, mouvement que le législateur peut arrêter ou diriger à son gré, qu'il doit arrêter ou diriger pour éviter la désorganisation même de l'État ? Ou au contraire, est-ce un mouvement profond et intense, contre lequel les dispositions législatives, les actes du Gouvernement resteront impuissants, un mouvement qui prépare un arrangement nouveau et meilleur de la vie politique et administrative du pays ?

Je dois le dire, il y a quelques années, au moment où ce mouvement a commencé, j'ai cru qu'il était très superficiel, provoqué par

dits de gestion. Cette distinction, qui a été proposée par M. Berthélemy (*Droit administratif*, 1901 et 5e édit. 1908, p. 49) et par M. Bourguin (*De l'application des lois ouvrières aux employés de l'État*, 1902) et qui à un moment donné a eu un certain crédit, est aujourd'hui tout à fait abandonnée. V. pour la critique de cette distinction, Larnaude, *Revue pénitentiaire*, juin 1906 et tirage à part ; mon *Manuel*, p. 420 et suiv. Rapp. la définition du fonctionnaire donnée dans le projet du gouvernement cité *infra* et qui exclut cette distinction et aussi le *rapport* de M. Jeanneney, sur le projet de loi relatif aux syndicats de fonctionnaires, *J. off.*, doc. parlem., Chambre, sess. extr. 1907, p. 608.

quelques fonctionnaires, mauvaises têtes, voulant faire parler d'eux et essayer de profiter du tapage ; j'ai cru qu'il était facile au Gouvernement d'empêcher la formation de ces syndicats. J'estimais que c'était son devoir, parce que tolérer les syndicats de fonctionnaires c'était implicitement permettre la grève, puisque les syndicats professionnels ont entre autres pour but parfaitement légitime de préparer et de soutenir des grèves. Je disais : les fonctionnaires étant par définition même associés directement au fonctionnement des services publics, il n'est pas possible d'autoriser des syndicats de fonctionnaires, qui pourraient légitimement organiser des grèves, puisque par définition même les gouvernants sont obligés juridiquement d'assurer le fonctionnement sans interruption des services publics[1].

J'estime toujours que les fonctionnaires ne peuvent point faire grève et que les gouvernants ne sortent point de leur rôle de contrôle et de surveillance quand ils emploient leur force de contrainte à empêcher les grèves de fonctionnaires quels qu'ils soient et quand ils

1. *Revue politique et parlem.*, n° avril 1906, p. 28.

révoquent les meneurs[1]. Je crois toujours que beaucoup des orateurs des bourses du travail, des syndicats d'instituteurs, sous-agents des postes, douaniers et autres ont surtout en vue leurs intérêts personnels. Mais en même temps je pense aujourd'hui que le syndicalisme *fonctionnariste* est un mouvement profond et intense, que le législateur ne peut ni l'entraver ni même le diriger, qu'il est corrélatif et complémentaire de la disparition de la puissance personnelle et souveraine de l'État, et qu'il est un des aspects du grand mouvement syndicaliste qui est en train de réorganiser la société.

Sans vouloir expliquer et discuter les notions de fonctionnaire et de service public, je rappelle d'un mot que les fonctionnaires sont tous les individus associés directement et d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public[2], et qu'un service

1. V. les énergiques déclarations de M. Clémenceau, président du Conseil et de M. Barthou, ministre des travaux publics, des postes etc. à la Chambre des députés, séance du 13 mars 1908.

2. Je dois rapprocher de cette définition, celle donnée dans le projet de loi sur les associations de fonctionnaires..., déposé le 11 mars 1907 : « Sont considérés comme fonctionnaires..., tous ceux qui en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'État. » V. le texte du pro-

public est une certaine activité, l'accomplissement d'une certaine besogne qui à un moment donné est considérée comme étant d'une importance telle pour le groupement social que c'est un devoir juridique pour les gouvernants d'en assurer l'accomplissement. Les fonctionnaires accomplissent donc dans la division du travail social des besognes qui ont un caractère commun, particulièrement saillant et déterminé par ce fait que leur travail est considéré comme nécessaire à la vie même du groupe. Si donc notre définition des classes sociales est exacte, les fonctionnaires forment par eux-mêmes certainement une classe sociale distincte. Il semble bien que de nombreux faits d'observation, qu'il serait trop long de rapporter, viennent confirmer cette proposition.

Dès lors la classe sociale des fonctionnaires est entraînée dans le grand mouvement syn-

jet, *Revue du droit public*, 1907, p. 252 et l'article très intéressant de M. Rolland. La commission de la Chambre a adopté ce texte, en l'étendant, et avec raison, aux agents des départements et des communes (*Rapport* de M. Jeanneney, *loc. cit.*) — Cf. la discussion et les déclarations du gouvernement à la Chambre des députés, aux séances des 7, 8, 10, 11, 13 et 14 mai 1907, spécialement le discours de M. P. Deschanel (8 mai), suivies du vote d'un ordre du jour de confiance, sur les interpellations de divers députés, notamment MM. Gauthier (de Clagny), Buisson, Jaurès.

dicaliste. Comme toutes les classes de la société, elle tend à acquérir une structure juridique définie. Le syndicalisme *fonctionnariste* n'est rien de spécial ; il n'est qu'un des éléments du mouvement général syndicaliste qui s'étend à toutes les parties de la société. Mais pris en soi il est cependant un phénomène assez complexe. La grande classe des fonctionnaires en effet est une classe étendue qui comprend beaucoup de sous-classes, autant qu'il y a de services publics différents. Si tous les fonctionnaires sont unis par la similitude de besogne, les fonctionnaires d'un même service sont évidemment plus étroitement unis les uns aux autres. Aussi quoique mouvement un, le syndicalisme *fonctionnariste* est un mouvement complexe, qui revêt des formes différentes suivant les divers services publics et provoque la formation d'autant de syndicats qu'il y a de services publics différents, pouvant former d'ailleurs les éléments d'une vaste fédération.

Mais que les fonctionnaires prennent garde et se méfient des meneurs et des démagogues, qui veulent les entraîner dans l'action révolutionnaire de la Confédération générale du travail. Qu'ils restent étrangers au syndicalisme révolutionnaire ; qu'ils soient convaincus

que rien ne pourrait être plus nuisible à leurs propres intérêts que de participer à une action révolutionnaire[1]. Qu'ils n'oublient pas que,

1. M. Clémenceau a rendu aux instituteurs un signalé service — que d'ailleurs ils n'ont pas su comprendre — en leur disant dans sa très remarquable lettre du 7 avril 1907 : « Votre place n'est pas à la Confédération générale du travail. Elle y est d'autant moins qu'il s'y tient un langage auquel un éducateur ne peut pas apporter son adhésion. L'apologie du « sabotage » et de « l'action directe », la provocation à la haine entre citoyens, l'appel à la désertion ou à la trahison, sont d'une doctrine que vous vous devez à vous-mêmes, à votre mission, à l'école laïque, à l'idéal républicain comme à votre pays, de combattre avec une suprême énergie. Le paragraphe 3 de l'article 16 des statuts de la Confédération générale du travail désigne comme un des buts de l'Association « la propagande utile « pour faire pénétrer dans l'esprit des travailleurs organisés la « nécessité de la grève générale ». Si vous pensez sincèrement que vos efforts doivent tendre à ce résultat, vous devez reconnaître qu'il y a incompatibilité absolue entre cette conception et les devoirs de votre fonction » (*Le Temps,* 8 avril 1907). — Rapp. la résolution votée au congrès d'instituteurs de Lyon, le 15 avril 1908 et rapportée au début de cette conférence. — Le congrès national des sous-agents des postes est allé lui aussi à l'encontre même des intérêts qu'il prétend représenter en votant, après une longue discussion il est vrai, le 19 avril 1908, l'ordre du jour suivant : « Le congrès du syndicat national des sous-agents des postes, télégraphes et téléphones, considérant que la Confédération générale du travail est l'expression vivante et agissante de la solidarité prolétarienne ; qu'elle est actuellement le trait d'union indispensable entre toutes les organisations syndicales ; qu'aucune organisation consciente de ses devoirs de solidarité ne doit rester en dehors de la Confédération générale du travail ; considérant, d'autre part, que les sous-agents des P. T. T. salariés de l'État ont, comme tous les au-

quoi qu'on dise, la violence et la haine ne fondent rien de durable. Qu'ils n'oublient pas non plus qu'ils ne peuvent pas invoquer, eux fonctionnaires, le mythe de la grève générale, parce qu'ils sont par définition associés à un service public, c'est-à-dire à une activité dont l'accomplissement constitue un devoir juridique pour ceux qui en sont en fait investis. Recourir à la grève serait pour les fonctionnaires le moyen le plus sûr de restaurer l'arbitraire sans limite d'un gouvernement central omnipotent.

Maintenu au contraire dans les limites que je viens de tracer en quelques mots, le syndicalisme *fonctionnariste* permettra certainement, dans un avenir prochain, ce que j'appelle une décentralisation par services publics, laquelle, je le crois, correspond à un besoin certain. Je m'explique.

tres salariés, des revendications à présenter à leur employeur, l'État patron ; qu'ils ne sauraient confirmer la thèse gouvernementale qui dresse une barrière entre le prolétariat administratif et le salariat de l'industrie privée ; qu'en adhérant à la Confédération générale du travail, ils accomplissent leur devoir de solidarité ouvrière ; que les syndicats ouvriers ont, en toute occasion, appuyé et encouragé les revendications des salariés de l'État ; déclarent adhérer à la Confédération générale du travail » (*Le Temps*, nos 20 et 21 avril 1908).

VI

Tant que l'on ne demandait à l'État que de rendre la justice, d'assurer la sécurité à l'intérieur et la protection à l'extérieur, le besoin de la décentralisation ne s'est point imposé, et les gouvernants détenteurs, de la plus grande force, pouvaient remplir seuls ou par leurs agents directs cette mission de justice, de protection, de sécurité. Mais quand l'homme moderne, ayant pris une conscience nette de l'interdépendance sociale liant tous les membres du groupe, gouvernés et gouvernants, a reconnu à ceux-ci le devoir d'assurer l'exécution de besognes diverses dans tous les ordres de l'activité humaine, forcément a dû se produire une tendance décentralisatrice. Les gouvernants, qui ne sont que les détenteurs de la plus grande force, ne peuvent pas eux-mêmes, ou par leurs agents directs, accomplir ces divers travaux. Ils seront alors nécessairement exécutés par des groupes d'individus, ayant une certaine indépendance à l'égard des gouvernants et imprimant l'impulsion au service, le dirigeant même, mais sous

le contrôle et la surveillance des gouvernants et de leurs agents. Cela est précisément la décentralisation.

On a tenté de la réaliser en utilisant un groupe social, naturel, très ancien, mais bien vieilli, la commune, ou un groupe de création nouvelle et tout artificiel, le département. Les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 ont prétendu réaliser une véritable décentralisation régionale et communale. Elle est plus apparente que réelle. Serait-elle réelle, elle est insuffisante parce qu'elle laisse en dehors d'elle le plus grand nombre des services publics. Ce n'est certainement pas dans le sens de la décentralisation communale ou départementale que s'oriente notre organisation administrative. La décentralisation s'est produite aussi dans une certaine mesure par l'érection de quelques services publics en établissements publics, ayant en droit une certaine autonomie, mais toujours placés sous le contrôle étroit et souvent tracassier des agents du Gouvernement[1].

1. La tentative la plus intéressante faite dans ce sens en France est évidemment la décentralisation de l'enseignement supérieur, en partie réalisée par la création des universités. L. du 10 juillet 1896, relative à la constitution des universités, les trois décrets du 21 juillet et les deux décrets du 22 juillet 1897.

La forme de décentralisation vers laquelle nous allons est toute différente. Elle se réalise peu à peu par l'organisation corporative des fonctionnaires d'un même service. Elle est la conséquence du mouvement syndicaliste dont nous avons reconnu la profondeur et l'intensité. Les fonctionnaires d'un même service formeront un syndicat corporatif, qui leur assurera une protection contre l'arbitraire du Gouvernement, contre les révocations illégales, contre le favoritisme, les dénonciations, et qui en même temps sera associé à la direction même du service. Les syndicats de fonctionnaires constitués d'abord pour défendre les intérêts professionnels, les intérêts de classes, acquerront peu à peu un rôle d'impulsion et de direction dans le service public qui leur est confié. Un droit de contrôle effectif, de surveillance constante devra d'ailleurs être réservé aux gouvernants et à leurs agents. D'autre part cette autonomie fonctionnelle devra avoir pour contre-partie une responsabilité, fortement organisée, énergiquement sanctionnée, du fonctionnaire à l'égard du public. Le fonctionnaire étant plus protégé, plus indépendant, ayant plus d'initiative, devra être plus responsable.

Sans doute, nous ne sommes pas encore arrivés à une notion assez précise du rôle professionnel et social des classes, à une conscience assez forte de l'étroite interdépendance qui les unit; les fonctionnaires eux-mêmes ne sont pas encore suffisamment pénétrés de l'obligation rigoureuse qui s'impose à eux d'assurer dans toutes les circonstances le fonctionnement exact et sans interruption des services publics ; ils n'ont pas encore le sentiment assez net de leur responsabilité à l'égard du public pour que dès aujourd'hui ce système de décentralisation puisse être appliqué à tous les services. Mais je crois que nous nous y acheminons assez rapidement. L'un des faits qui, ce me semble, marquent le mieux cette tendance, c'est l'organisation corporative de la discipline *fonctionnelle,* qui résulte d'une série de décrets que le Gouvernement a été amené à faire ces dernières années pour beaucoup de catégories de fonctionnaires, par exemple les employés des différents ministères, les fonctionnaires des ponts et chaussées, des administrations financières, etc...[1]. N'est-

1. Cons. Bonnard, Chronique administrative, *Revue du droit public,* 1907, p. 481, publiée séparément sous le titre : *La crise du fonctionnarisme, ses causes et ses remèdes,* 1907. Analysant les

ce pas une preuve certaine de la tendance vers l'organisation corporative des fonctions publiques ?

Les caractères de ce mouvement syndicaliste ont été mis en relief par quelques publicistes distingués, M. Maxime Leroy[1] qui s'est fait l'avocat attitré et courageux des fonctionnaires victimes d'abus de pouvoir, M. Berthod[2], M. Paul-Boncourt[3]. Avec ce dernier je dirai volontiers que nous marchons vers « une décentralisation complète, un fédéralisme intégral à la fois corporatif et administratif ».

dispositions générales qui se retrouvent dans ces divers décrets, M. Bonnard écrit : « Il est une disposition qui mérite particulièrement d'attirer l'attention, c'est celle relative à la présence de représentants élus par leurs collègues, soit dans les commissions d'avancement, soit dans les conseils de discipline. L'importance de cette disposition consiste en ce qu'elle paraît représenter un moment de l'évolution de la fonction publique vers son organisation corporative. » Cf. Id., *De la répression disciplinaire*, thèse, 1902, Bordeaux.

1. V. notamment la brochure publiée sous le patronage de la *Ligue des droits de l'homme*, par M. Max. Leroy, sous le titre : *Le droit des fonctionnaires*, 1906 ; *Rapport* à la Ligue des droits de l'homme sur le *droit des fonctionnaires*, 1907 ; *La crise des services publics*, dans *Pages libres*, 22 février 1908 et aussi les deux livres importants de M. Max. Leroy, *Les Transformations de la puissance publique, les syndicats de fonctionnaires*, 1907 ; *La loi, essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, 1908 (paru pendant l'impression de ces conférences).

2. Berthod, *Revue politique et parlem.*, mars 1906, p. 413.

3. Paul Boncourt, *Revue socialiste*, janvier 1906, p. 17 et suiv.

M. Rodrigues, à propos de l'enseignement primaire, a été plus précis. « Les syndicats de fonctionnaires, comme les syndicats ouvriers, ne sont pas simplement des associations corporatives de défense ; mais ils sont appelés à devenir avec le temps des organes directeurs... A la direction étrangère venue d'en haut, tend à substituer une administration autonome venue d'en bas[1]. »

Les tenants de la doctrine régalienne ont bondi devant de pareilles affirmations. M. Fernand Faure, dans un vigoureux article de la *Revue politique et parlementaire* (janvier 1906) a fulminé l'anathème contre les syndicats de fonctionnaires et contre tous ceux qui osaient dire qu'ils étaient l'avenir. Le journal *Le Temps* a été navré[2]. Mon cher et savant collègue et l'anonyme du *Temps* se sont écriés que c'était l'anarchie, la destruction de la souveraineté intangible, une, indivisible de l'État. Ils n'ont point vu que le syndicalisme *fonctionnariste* n'était point [illegible]e cause, mais un

1. Rodrigues, *Le sydicalisme universitaire*, *Revue socialiste*, octobre 1905, p. 499, et sa lettre au *Temps*, nº du 9 novembre 1905.

2. V. notamment nº du 29 janvier 1906. Rap. le discours précité de M. P. Deschanel à la Chambre, 8 mai 1907, et l'article de M. Cahen, *Revue politique et parlem.*, juillet 1906, p. 80

effet, que c'était parce que l'on ne croyait plus à la fiction de la souveraineté étatique que se produisait l'évolution vers la décentralisation par services publics.

Mais, dit M. Berthélemy[1], ce n'est point là de la décentralisation, c'est de l'anarchie. La décentralisation, ajoute-t-il, est faite dans l'intérêt des administrés, c'est-à-dire de ceux qui profitent des services publics ; tandis que la formation de syndicats de fonctionnaires autonomes et investis d'un rôle de direction a pour but la protection des intérêts des administrateurs eux-mêmes, de ceux qui gèrent le service public.

L'objection n'est point sans valeur. Cependant elle ne peut nous arrêter. Il faudrait prouver en effet que les administrés ne profiteront pas eux-mêmes d'une transformation qui remettra aux fonctionnaires ou à leurs représentants élus la direction du service public. Il faudrait prouver que le service public sera moins bien géré quand la direction de la gestion appartiendra à un conseil corporatif élu, sous le simple contrôle du gouvernement. On peut très raisonnablement soutenir que les

1. *Revue de Pic*, Lyon, juin 1906.

services publics ne fonctionneront que mieux si au lieu d'être soumis à la direction parfois arbitraire, à l'impulsion quelquefois ignorante d'un agent direct du gouvernement, sans connaissances techniques, ils reçoivent la direction et l'impulsion d'un conseil technique élu par les fonctionnaires mêmes de ce service. On peut soutenir aussi que le public sera mieux servi si l'organisation corporative du service public a pour conséquence une responsabilité personnelle plus fortement sanctionnée des fonctionnaires. Au reste le danger d'anarchie sera évité et la coordination des différents services assurée par le maintien du pouvoir de contrôle et de surveillance toujours réservé au gouvernement.

VII

Je m'arrête et ne puis insister davantage sur ce problème, quelle que soit son importance à l'heure actuelle. Aussi bien, j'en ai dit assez, je crois, pour montrer en quel sens s'élabore et quelle forme revêt peu à peu le régime politique, qui tend à succéder au régime fondé sur l'idée fausse, dangereuse, de souveraineté et de personnalité de l'État. Au sommet, des gouvernants représentant la majorité effective des individus composant le groupement social : à eux, point de droit de puissance publique, mais le devoir d'employer la plus grande force à la réalisation du droit au sens le plus large, leur action se réduisant pour l'accomplissement des activités techniques à un rôle de surveillance et de contrôle. Dans la société des groupements syndicalistes, fortement intégrés, fédérés par profession, et ayant une représentation politique assurant une forte limitation au pouvoir des gouvernants. Les luttes de classes éteintes ou du moins apaisées par l'établissement conven-

tionnel de règlements déterminant les relations des classes entre elles et inspirés par une conscience nette de leur interdépendance. Les services publics exécutés et dirigés par des corporations de fonctionnaires, responsables de leurs fautes à l'égard des particuliers et placés sous le contrôle et la surveillance des gouvernants.

Mais, direz-vous, c'est un rêve. Point du tout. Je ne fais là en effet que résumer les principaux éléments de l'évolution qui s'accomplit sous nos yeux, conséquence nécessaire de l'élimination du droit subjectif de puissance publique.

En même temps se produit une autre transformation conséquence de l'élimination d'un droit subjectif, dont on a fait la synthèse des droits individuels, le droit de propriété, transformation qui mériterait une étude longue et approfondie. Je ne crois point que l'appropriation individuelle, même celle des capitaux, doive disparaître de bien longtemps. Mais il n'est pas douteux que la conception de la propriété droit subjectif disparaît pour faire place à la conception de la propriété fonction sociale. Le détenteur d'une richesse n'a point de droit sur elle ; c'est une situation de fait,

qui l'astreint à une certaine fonction sociale, et son appropriation est protégée dans la mesure et seulement dans la mesure où il remplit cette fonction sociale.

Auguste Comte, que j'ai déjà cité souvent, a encore bien aperçu cette transformation de la propriété. Il a dit en effet : « Dans tout état normal de l'humanité, chaque citoyen quelconque constitue réellement un fonctionnaire public, dont les attributions plus ou moins définies déterminent à la fois les obligations et les prétentions. Ce principe universel doit certainement s'étendre jusqu'à la propriété, où le positivisme voit surtout une indispensable fonction sociale, destinée à former et à administrer les capitaux par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante. Sagement conçue, cette appréciation normale ennoblit sa possession, sans restreindre sa juste liberté et même en la faisant mieux respecter [1]. »

Cette fonction sociale, qui consiste « à former et à administrer les capitaux par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante », l'école collectiviste veut la remet-

1. Auguste Comte, *Système de politique positive*, édit. 1892, I, p. 156.

tre à l'État et par là elle continue la tradition romaine, régalienne, jacobine et napoléonienne[1]. Par tout ce qui précède on voit que cette école va contre les faits, car son système implique le maintien de l'État personnel et souverain ; or cet État est mort ou sur le point de mourir. Heureusement ; car si la doctrine collectiviste triomphait, ce serait pour l'État une monstrueuse puissance, plus formidable encore que celle de l'État issu de la Révolution ; ce serait l'écrasement de l'individu et le retour à la barbarie.

Ce n'est certainement pas dans cette direction, quoi qu'on en dise, que s'orientent nos sociétés modernes, mais bien plutôt vers le syndicalisme économique et *fonctionnariste* dont j'ai essayé de tracer les linéaments.

Je rappelais au début de ces conférences l'article de M. A. Mater, disant qu'il espérait bien que dans le nouveau régime économique « les juristes ne subsisteraient pas plus que les pontifes et les guerriers ». Comme lui je souhaite que dans la société de demain il n'y ait

1. Cf. Dazet, *Lois collectivistes pour l'an 19..*, 1907 ; E. Buisson, *Le parti socialiste et les syndicats ouvriers*, 1907 ; G. Renard, *Le socialisme à l'œuvre*, 1907.

plus ni pontifes ni guerriers. Mais il y aura certainement des juristes ; ils y occuperont même une place prééminente, chargés de déterminer les fonctions et les devoirs de chaque individu et de chaque classe, chargés d'affirmer, comme le voulait Auguste Comte, que nul n'a d'autre droit que celui de faire toujours son devoir. Au surplus je souhaite de toutes mes forces que, dans cette société nouvelle et régénérée, il n'y ait point de démagogues.

Paris, le 11 mars 1908.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE CONFÉRENCE

DEUXIÈME CONFÉRENCE

TROISIÈME CONFÉRENCE

CHARTRES. — IMPRIMERIE DURAND, RUE FULBERT.

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

Extrait du catalogue

Les applications sociales de la solidarité, par MM. P. Budin Ch. Gide, H. Monod, Paulet, Robin, Siegfried, Brouardel. Préface de M. Léon Bourgeois (*École des Hautes Études socciales.*, 1902-1903). 1 vol. in-8, cart. . . . . 6 fr.

BUREAU (P.), prof. à la Faculté libre de droit de Paris. **Le Contrat de travail.** *Le rôle des syndicats professionnels.* 1 vol. in-8, cart . . . . 6 fr.

DRIAULT (E.), **Problèmes politiques et sociaux** 2e édit. 1 vol. in-8. . . . . 7 fr.

DUCLAUX (E.), de l'Institut, directeur de l'institut Pasteur. **L'hygiène sociale.** 1 vol. in-8, cart. . . . . . . 6 fr.

EICHTHAL (Eug. d'), de l'Institut. **Souveraineté du peuple et gouvernement.** 1 vol. in-16 . . . . 3 fr. 50

Essai d'une philosophie de la solidarité, par MM. Darlu, Rauh, F. Buisson, Gide, X. Léon, La Fontaine, E. Boutroux (*École des Hautes Études sociales*). 2e édit. 1 vol. in-8, cart. . 6 fr.

FOUILLÉE (A.), de l'Institut. **La propriété sociale et la démocratie.** Nouvelle édition 1 vol. in-16. . . . . . 2 fr. 50

FOURNIÈRE (E.). **Les théories socialistes au XIXe siècle.** 1 vol. in-8. . . . . 7 fr. 50

— **L'idéalisme social**, 1 vol. in-8, cart. . . . . . . 6 fr.

— **L'individu, l'association et l'état.** 1 vol. in-8, cart . 6 fr.

GAROFALO, professeur à l'Université de Naples. **La Superstition socialiste.** 1 vol. in-8.. . . . . 5 fr.

HERBERT SPENCER. **L'individu contre l'État.** 5e édit., 1 vol. in-18. 2 fr. 50

ISAMBERT (G.), docteur en droit. **Les idées socialistes en France (1815-1848).** 1 vol. in-8. . . . . 7 fr. 50

LAFERRIERE (F.), de l'Institut. **Essai sur l'histoire du droit français** depuis les temps anciens jusqu'à nos jours, y compris le *Droit public et privé de la Révolution française.* Nouvelle édition, 2 vol. in-8. . . . . 14 fr.

LANNESSAN (J.-L. de), député, professeur agrégé à la Faculté de médecine de Paris. **La Lutte pour l'existence et l'évolution des sociétés.** 1 vol. in-8, cart. . . . . 6 fr.

— **La Concurrence sociale et les devoirs sociaux.** 1 vol. in-8, cart... 6 fr.

LEROY-BEAULIEU (P.), de l'Institut. **Le collectivisme,** *examen critique du nouveau socialisme.* 4e édition revue et augmentée. 1 vol. in-8. . . . . 9 fr.

— **L'état moderne et ses fonctions.** 3e édition revue et augmentée. 1 vol. in-8. . . . . 9 fr.

PAUL LOUIS. **L'ouvrier devant l'État.** Etude de la législation ouvrière dans les deux mondes. 1 vol. in-8. . . . . . 7 fr.

— **Histoire du mouvement syndical en France (1789-1906).** 1 vol. in-16. . . . . 3 fr. 50

SALEILLES (R.) professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris et docteur en droit. **L'individualisation de la peine.** 2e édit., 1 vol. in-8, cart. . . . . 6 fr.

TANON (L.). **L'Évolution du droit et la Conscience sociale.** 2e édit., 1 vol. in-18. . . . . , . . 2 fr. 50

TARDE (G.), de l'Institut. **Les Transformations du pouvoir.** 1 vol. in-8, cart. . . . . 6 fr.

— **Les Lois sociales.** 5e édit., 1 vol. in-18.. . . . . 2 fr. 50

NOVICOW (J.). **Le problème de la misère et les phénomènes économiques naturels.** 1 vol. in-8. . . . . . 7 fr. 50

DATE DUE

MAR 13 1991			
OCT 11 1997			
NOV 12 1997			
DEC 12 1997			
JAN 15 1998			
FEB 19 1998			
JUN 10 2004			
GAYLORD			PRINTED IN U.S.A.


HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 038 557

